

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

I

LES POLITIQUES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DE CONVERSION

W. GIEL - N. NABOKOFF
M. PARODI - F. VENTRIGLIA - P. CAMY
F.J.J.H.M. VAN OS - S.H. LEVINE

Introduction

par

R. REYNAUD
Membre de la Haute Autorité



LUXEMBOURG — 1961

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

1. AUTEURS DIVERS

La conversion industrielle en Europe

Rapports et communications à la Conférence intergouvernementale sur «la reconversion industrielle des régions touchées par la fermeture des usines», organisée en commun par le Conseil spécial de ministres et la Haute Autorité de la CECA, du 27 septembre au 1^{er} octobre 1961 à Luxembourg.

(en quatre volumes).

**Les politiques nationales
de développement régional et de conversion**

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION D'ÉCONOMIE ET POLITIQUE RÉGIONALE

I. LA CONVERSION INDUSTRIELLE EN EUROPE

I

LES POLITIQUES NATIONALES DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DE CONVERSION

W. GIEL - N. NABOKOFF
M. PARODI - F. VENTRIGLIA - P. CAMY
F.J.J.H.M. VAN OS - S.H. LEVINE

Introduction

par

R. REYNAUD
Membre de la Haute Autorité



LUXEMBOURG — 1961

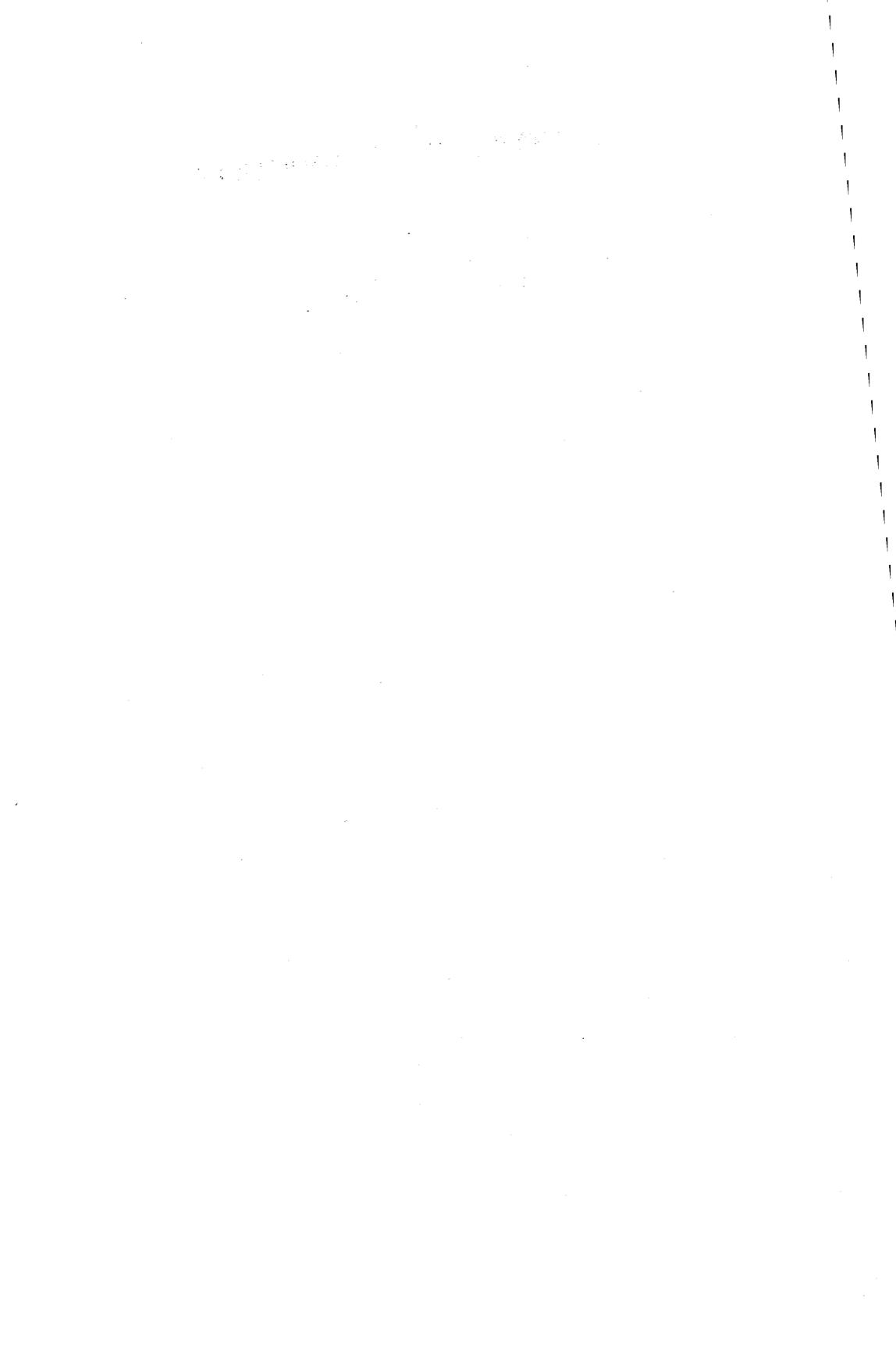
SOMMAIRE

	<i>Pages</i>
R. REYNAUD : <i>Rapport d'introduction</i>	7
W. GIEL : <i>Rapport national allemand</i> :	
Implantation d'entreprises industrielles dans des régions affectées par la fermeture de mines.....	17
N. NABOKOFF : <i>Rapport national belge</i> .	
L'expérience belge de reconversion industrielle dans le Borinage (1959-1960).....	39
M. PARODI : <i>Rapport national français</i> .	
La conversion des entreprises industrielles.....	59
F. VENTRIGLIA : <i>Rapport national italien</i> .	
La politique de développement industriel du Sud de l'Italie	85
P. CAMY : <i>Rapport national luxembourgeois</i> .	
La politique de reconversion industrielle du Grand-Duché de Luxembourg.....	147
F.J.J.H.M. van Os : <i>Rapport national néerlandais</i> .	
La politique d'industrialisation régionale poursuivie aux Pays-Bas	157
S. H. LEVINE : <i>Rapport national britannique</i> .	
La politique adoptée par le Gouvernement britannique pour lutter contre le chômage local et les mesures mises en œuvre.....	179

RAPPORT D'INTRODUCTION

de

R. REYNAUD
Président de la Conférence



MESSIEURS,

Vous êtes venus à Luxembourg, répondant à l'invitation de la Haute Autorité, pour participer à une Conférence sur la reconversion industrielle des régions touchées par les fermetures de mines : et je suis heureux de vous accueillir et de vous souhaiter la bienvenue.

Au moment de déclarer ouverte cette Conférence, je désire revenir un instant en arrière et vous dire les raisons qui ont conduit la Haute Autorité à en retenir le principe, à décider sa préparation et à vous demander de vous réunir ici aujourd'hui.

Le principe de la Conférence a été adopté au cours de la session du Conseil spécial de ministres du 31 juillet 1959.

Dans cette session, le Conseil et la Haute Autorité se sont déclarés favorables à l'organisation, le plus tôt possible, d'une rencontre destinée à examiner les problèmes posés par la reconversion industrielle des régions touchées par les fermetures. La Haute Autorité saisira le Conseil, à sa prochaine session, de propositions pour l'organisation d'une telle conférence.

Je ne vous retracerai pas les différentes phases de la préparation de la Conférence, vous les connaissez, soit pour y avoir activement participé, soit par une note qui vous a été adressée en même temps que la lettre de convocation.

Je voudrais, aujourd'hui, présenter de vifs et sincères remerciements à tous ceux qui ont préparé cette Conférence, en tout premier lieu aux représentants des Gouvernements et aux experts qui ont collaboré avec une constante amabilité à ces travaux, parfois menés à un rythme soutenu ; au Conseil de ministres, à la Commission économique européenne, à la Banque européenne, au B.I.T. et à leurs représentants, aux autorités du Royaume-Uni qui ont apporté les enseignements de leur expérience irremplaçable en cette matière.

Je remercie tous les rapporteurs, dont vous aurez l'occasion de discuter les thèses au cours de ces journées, de la bonne grâce qu'ils ont mis à rédiger leurs rapports et à nous les adresser, pour la plupart, dans les délais prévus, malgré l'époque plus propice aux vacances, durant laquelle cet effort leur était demandé.

Je remercie également les services qui sont restés cet été à Luxembourg pour que vous puissiez disposer de la documentation de la Conférence dans vos langues respectives.

Sans doute, Messieurs, vous n'attendez pas de moi une description complète de la situation qui a motivé cette conférence et qui nous a fait juger indispensable de la tenir à la date prévue. Je voudrais, néanmoins, vous faire part de quelques réflexions.

Comment se caractérise cette crise charbonnière que nous connaissons en Europe depuis plus de deux ans ?

Elle est sans doute, pour une part, conjoncturelle. Le ralentissement du rythme de l'expansion industrielle de 1957 à 1959, les contrats d'importation à long terme pour le charbon des Etats-Unis, la succession des hivers à température modérée, voilà autant de facteurs qui rendent compte d'une partie de nos difficultés actuelles. Mais, à mon sens, ils n'ont fait que hâter l'évolution que nous constatons depuis quelques décades sur notre marché énergétique, évolution qui se caractérise par la substitution de plus en plus rapide des combustibles liquides et gazeux à certaines catégories de combustibles solides.

Pour l'essentiel, il est donc exact de dire que cette crise charbonnière est structurelle, ce qui signifie que certains de ses effets sont irréversibles et qu'il faut envisager la reconversion soit de certaines entreprises, soit de certaines activités liées au charbon ; ce caractère structurel de la crise permettant d'étaler dans le temps les mesures qui s'imposent, plus facilement que s'il s'agissait exclusivement d'une crise conjoncturelle.

Un deuxième aspect des problèmes de reconversion est lié au fait que la concurrence des charbons importés et des produits liquides et gazeux se traduit par des effets différents selon les bassins, en fonction certes du coût de production de chacun, mais également compte tenu de la destination des produits et les qualités des charbons extraits.

Chaque bassin a ses caractéristiques propres et, de ce point de vue, il faut remarquer combien l'opération de reconversion sera différente si les fermetures sont opérées dans un bassin puissamment industrialisé comme la Ruhr, dans un bassin où l'industrie charbonnière était dominante sinon unique comme le Borinage ou dans une petite mine isolée en milieu rural comme à Champagnac dans le centre de la France.

Dans certains cas, les effets secondaires des fermetures, leur incidence sur les industries et les activités liées à l'industrie charbonnière seront les plus importantes et constitueront alors un problème régional à résoudre par les techniques du développement régional.

Le troisième aspect du problème de la reconversion, que je voudrais évoquer, concerne la main-d'œuvre. M. Vinck, qui traitera de l'action de la Haute Autorité pour assurer la réadaptation des mineurs, aura l'occasion de vous en parler de façon beaucoup plus détaillée.

J'aimerais seulement signaler que, si cette réadaptation se poursuit

de façon satisfaisante, les craintes que les aspects structurels de la crise ont fait naître, quant à l'avenir des industries charbonnières, risquent de détourner de la mine les jeunes ingénieurs et les jeunes mineurs. Notre politique de reconversion devra comporter des procédures susceptibles de surmonter cette difficulté. Il faut donner à l'industrie charbonnière de nouvelles perspectives ; la recherche d'un nouvel équilibre des mines de la Communauté doit se faire d'une manière ordonnée, de telle façon que le passage des travailleurs et des cadres appartenant à des entreprises non rentables vers des entreprises plus compétitives puisse se faire sans heurts, en respectant les transitions nécessaires.

Face à cette situation, quel peut être le rôle de la Haute Autorité ?

Sa mission est définie par le Traité : elle consiste, sur ce point précis, à sauvegarder la continuité de l'emploi et à éviter de provoquer dans les économies des Etats membres des troubles fondamentaux et persistants.

La crise charbonnière, les fermetures de mines qui en résultent constituent bien des troubles fondamentaux et persistants qu'il convient d'éviter, qu'il convient d'atténuer et de faire disparaître le plus rapidement possible.

Il est certain que, si la Haute Autorité concevait de façon restrictive sa mission, elle pourrait considérer que, sur le plan social, l'essentiel de cette mission est assuré par le réemploi des mineurs licenciés. Or, on sait que ces mineurs ne restent pas longtemps en chômage, que la demande de personnel dans les mines reste pressante dans plusieurs bassins et qu'au total, à l'heure actuelle, le problème du chômage est surtout celui du chômage partiel.

La réadaptation des travailleurs, facilitée pour l'octroi d'indemnités d'attente, d'aide de réinstallation, de transport et de formation professionnelle, donne des résultats, dans l'ensemble, satisfaisants et dont l'efficacité est bien marquée par le nombre des réemplois assurés et le rythme relativement rapide de ces réemplois.

J'ai souligné, en commençant cet exposé, les principaux aspects du problème de la reconversion, ainsi que les éléments structurels de la crise charbonnière.

Je voudrais attirer votre attention sur le fait que les difficultés auxquelles nous devons faire face se présentent à un moment où l'économie des pays du Marché Commun est, d'une façon générale, en pleine expansion.

Mais il est certain que, si la conjoncture fléchissait, aux problèmes actuels viendraient alors s'ajouter les menaces de chômage beaucoup plus grave.

Pour mener à bien sa mission, la Haute Autorité dispose d'un certain nombre de moyens d'action, au même titre que les Gouvernements et les autres organisations européennes, qui doivent faire face, plus ou moins directement, aux mêmes problèmes et aux mêmes obligations.

Les moyens d'action de la Haute Autorité sont ceux que le Traité lui donne et ceux que les Gouvernements lui confient.

Consciente des changements intervenus dans les conditions de la production et de l'écoulement du charbon, depuis l'époque de la signature du Traité de Paris, la Haute Autorité a, en particulier, proposé la modification de l'article 56 du Traité, qui n'était pas adapté aux situations nouvelles.

Les autres institutions de la Communauté ont approuvé les modifications proposées de cet article 56 et le nouvel article 56 permet à la Haute Autorité de faire face à ses obligations.

Ainsi donc, la Haute Autorité dispose à nouveau aujourd'hui de moyens financiers. L'article 56 renvoie en effet aux modalités financières de l'article 54 du Traité — au titre duquel elle peut faciliter par des prêts et par l'octroi de sa garantie, le financement de programmes d'activités nouvelles susceptibles de réemployer la main-d'œuvre rendue disponible.

La Haute Autorité est résolue à utiliser largement, aussi largement et efficacement que possible, ses ressources pour faciliter le financement de programmes qui lui seraient soumis.

La Haute Autorité a d'ailleurs pris déjà des décisions favorables en ce qui concerne le financement de certains programmes de reconversion et de création d'activités nouvelles, soit en accordant sa garantie, soit en octroyant des prêts.

Mais, si elle est décidée à faire tout son possible en ce domaine, il faut reconnaître cependant que son action financière est soumise à une double limite : limite du volume des crédits qu'il lui est possible d'accorder et limite qui découle des modalités d'octroi de ces prêts.

Néanmoins, il faut bien voir que, si les opérations de reconversion ne se réalisent pas ou ne se réalisent que difficilement, les moyens financiers ne sont pas toujours en cause. Les pays disposent pour ces opérations de ressources qui parfois sont suffisantes et il apparaît que, plus que l'argent, ce sont les idées ou les initiatives qui font défaut.

Il est donc heureux que la Haute Autorité dispose de moyens dans le domaine de l'étude et de la recherche. L'article 46-4° du Traité stipule, en effet, qu'à la demande des Gouvernements intéressés, elle peut participer à l'étude des possibilités de *réemploi*, soit dans les entreprises existantes, soit dans des entreprises à créer.

Ces dispositions ont été jusqu'ici peu utilisées par les Gouvernements.

Il dépend d'eux qu'elles le soient davantage dans l'avenir. Il nous appartient de rechercher ensemble, au cours de cette conférence, les méthodes nouvelles susceptibles de leur donner leur pleine efficacité.

Je signalerai, enfin, l'article 55 du Traité, qui autorise la Haute Autorité à financer, au titre de la recherche économique, des études intéressant le développement de la consommation du charbon et de l'acier. Dans ce domaine encore le Traité nous offre des possibilités que nous devons utiliser davantage.

J'en ai fini avec la première partie de ma tâche, qui était de vous indiquer les moyens d'intervention que la Haute Autorité pourrait mettre au service d'une politique de reconversion.

Les gouvernements, la Commission économique européenne et la Banque européenne d'investissements vont vous dire après moi ce que, de leur côté, ils ont fait et ce qu'ils peuvent faire.

L'inventaire de nos moyens et de nos possibilités d'action une fois terminé, il nous appartiendra d'établir les lignes générales d'une politique commune. Sans vouloir préjuger ce qu'elles seront, je voudrais vous soumettre quelques idées.

J'insisterai d'abord sur l'importance du facteur temps.

Les fermetures de puits doivent se faire au moindre coût économique et avec la préoccupation des incidences sociales. Ceci pose des questions difficiles quant au rythme des opérations.

L'industrie du charbon présente en effet un double caractère : elle met en jeu des investissements importants, elle emploie d'autre part une main-d'œuvre considérable. Le rythme des fermetures devra tenir compte de ces deux éléments.

Il devra tenir compte enfin du fait que les fermetures ne concernent pas seulement les industries minières. Elles entraînent, dans certains cas, des transformations profondes dans les structures économiques, dans l'échelle des revenus et dans l'orientation des activités de toute une région. Il s'agit alors de véritables mutations qui, pour être supportables, devront être préparées et acceptées. Elles ne seront vraiment fécondes que si la population y est associée et en fait siens les objectifs.

Considérations économiques relevant de l'économie d'entreprise, *considérations sociales* axées sur la nécessité du réemploi immédiat des travailleurs et autant que possible dans la région elle-même, *considérations d'équilibre régional*, tels sont les éléments dont une politique de reconversion devra réaliser la synthèse.

J'ai écarté évidemment la solution de la facilité qui élimine ces problèmes dans la perspective d'une reconversion indéfiniment étalée ou

toujours différée. La question se poserait, dans ces hypothèses, de savoir quel serait pour le budget de l'Etat, pour les consommateurs d'énergie, pour la communauté, le coût du report des transformations nécessaires.

Précisons enfin que le rythme des fermetures ne constitue pas un problème isolé. La solution est liée aux réponses données aux problèmes de la politique énergétique qui, à leur tour, mettent en jeu les éléments les plus complexes.

Parmi ces derniers figure la politique de la reconversion elle-même. C'est donc, par la confrontation des exigences de ces deux politiques : politique de la reconversion et politique de l'énergie que se dégageront les grandes orientations qui commanderont pour l'avenir la place respective, sur le marché du charbon et de ses concurrents ainsi que les délais des changements de structure jugés souhaitables.

Il va de soi cependant que la coordination des politiques énergétique et de reconversion dépend d'une condition préalable. Elle suppose la coordination des politiques de reconversion des états. Il est d'ailleurs difficilement concevable que sur un marché soumis aux mêmes règles il puisse en être longtemps autrement. Des politiques divergeantes conduiraient à des déséquilibres graves entre les régions, à des protections permanentes et, à la limite, à la juxtaposition de marchés nationaux ou régionaux.

C'est pourquoi on ne peut guère concevoir, à mon point de vue, de politique de reconversion efficace qui ne repose sur une large coopération.

Coopération intergouvernementale d'abord

Il faut éviter en effet les reconversions inégalement réalisées, menées par actions dispersées. Il est souhaitable que des moyens semblables ou analogues soient employés partout pour résoudre des cas semblables ou similaires et que, inversement, les moyens révélés inopportuns par l'expérience soient écartés.

Je ne veux pas dire par là que les gouvernements ne puissent résoudre individuellement les problèmes que posent pour eux les fermetures de mines.

Certains disposent de moyens suffisants.

Mais cela signifie que des reconversions, même à supposer qu'elles aient été heureusement conduites, peuvent aboutir à accentuer des déséquilibres au détriment du bon fonctionnement du Marché Commun.

Il faut donc définir une politique communautaire, dans laquelle s'inscrivent les buts, les moyens, les actions. Des consultations entre les gouvernements permettront de préciser et de coordonner les moyens que ceux-ci sont disposés à mettre en œuvre.

**Coopération entre les gouvernements
et les Institutions européennes
Ce sera notre second principe**

Les moyens dont les institutions disposent en propre, devraient être complémentaires des moyens définis en commun et mis en œuvre par les Etats ; les possibilités d'intervention de la Commission économique européenne, de la Banque d'investissement, de la Haute Autorité devraient s'intégrer étroitement à cette action commune.

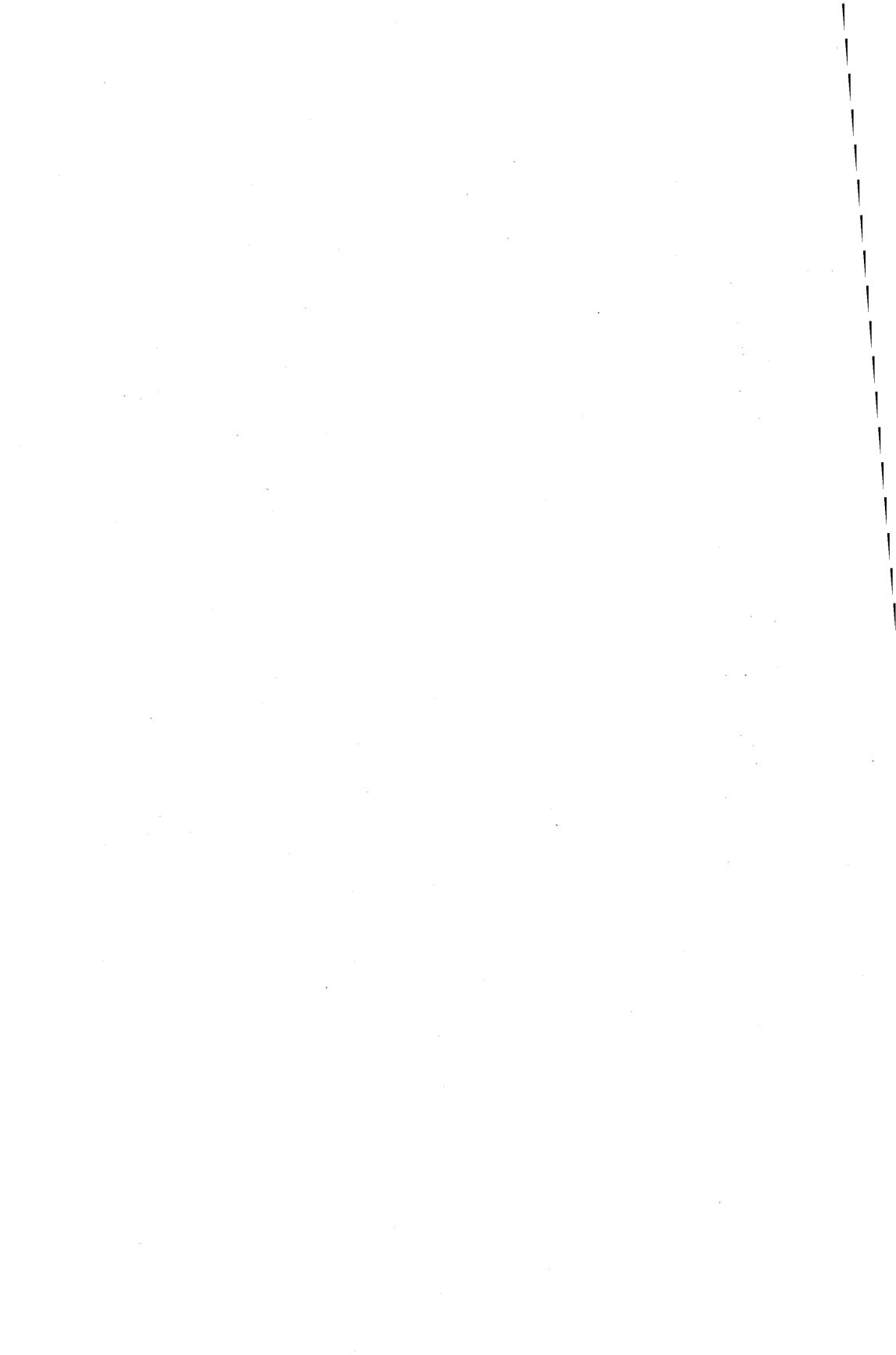
Enfin, dernier principe : *participation des organisations* professionnelles des industries du charbon et de l'acier.

Les organisations de producteurs et de travailleurs des industries du charbon et de l'acier pourraient participer avec les gouvernements et les institutions européennes à l'élaboration des modalités de cette reconversion, contribuant ainsi à définir les actions susceptibles d'ouvrir de nouvelles perspectives d'expansion.

Le seul fait de la réunion de cette conférence intergouvernementale sur la reconversion marque, sans aucun doute, que les gouvernements et les Institutions européennes ont conscience que l'action à mener doit être une action solidaire, c'est-à-dire une coopération active des gouvernements, des industries du charbon et de l'acier et des Institutions européennes. Par le seul fait de notre réunion, un grand pas est fait vers la solution des problèmes posés ; il reste à définir les domaines précis et les modalités concrètes de cette action solidaire.

Dans ce but, la conférence va se livrer à un travail d'exploration et de confrontation. Ce travail a déjà été préparé ; les résultats obtenus montrent que cette recherche, malgré de nombreuses difficultés et la complexité des problèmes, peut être fructueuse.

D'avance, je vous remercie du travail que vous allez accomplir.



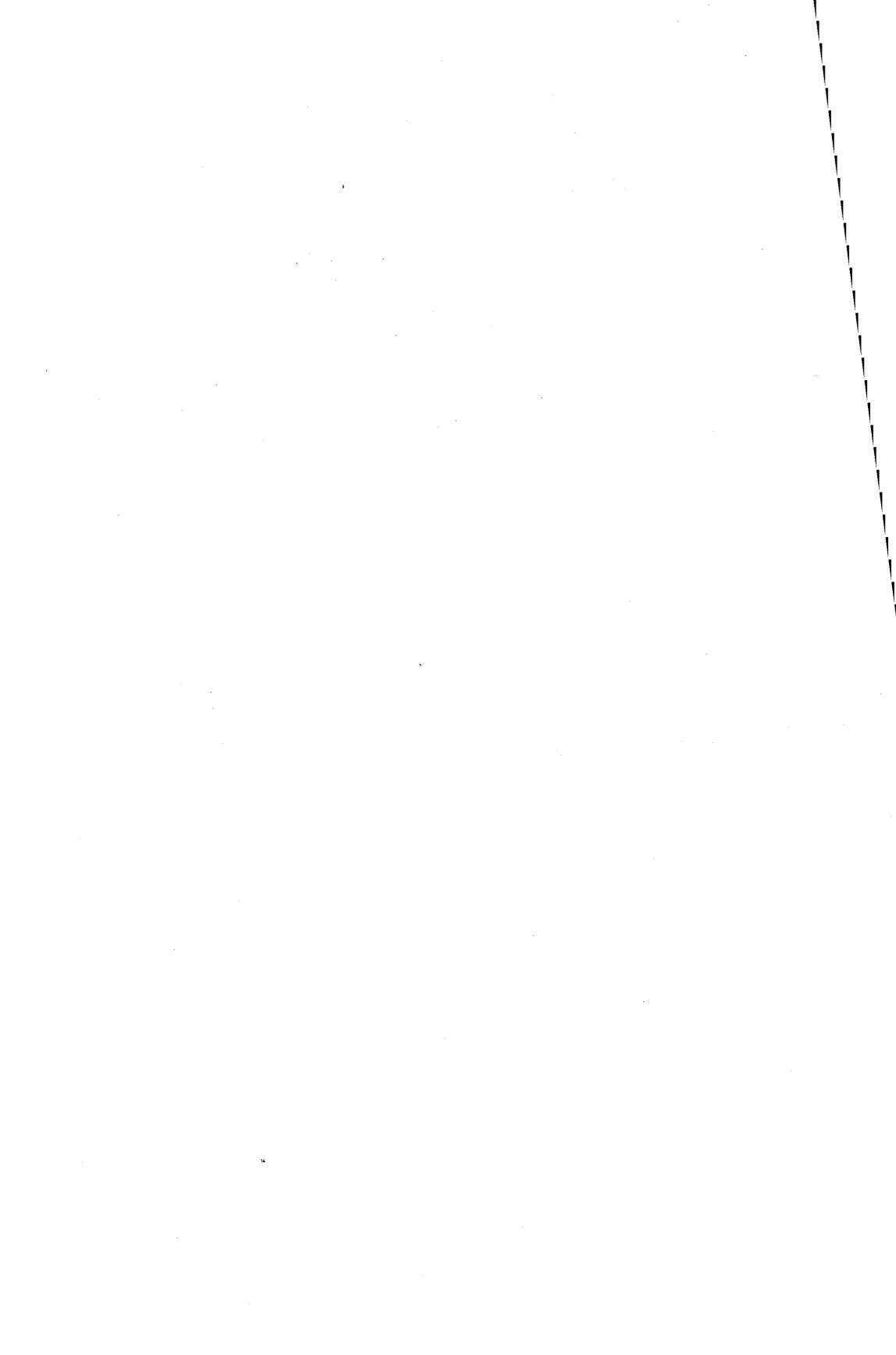
RAPPORT NATIONAL ALLEMAND

Implantations d'entreprises industrielles
dans les régions affectées
par la fermeture de mines

par

W. GIEL

*Ministerialrat im Bundesministerium
für Wirtschaft*



Lorsque l'on doit rechercher dans quelles conditions il est possible, en cas de fermeture de mines, de créer de nouveaux emplois dans d'autres branches industrielles pour les mineurs qui en sont affectés, on est tout naturellement amené à ne pas considérer uniquement le passé récent. En effet, il y a deux ans encore, la situation générale n'était pas caractérisée par une pléthore, mais par une pénurie de charbon et on ne connaissait guère — sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne — de fermetures de mines. Il faut donc s'intéresser davantage à la situation telle qu'elle se présentait vers 1925 lorsque 38 mines de moyenne importance durent être fermées dans la Ruhr. En 1926, on comptait environ 42.000 mineurs en quête de travail dans cette région. Si les trois années suivantes connurent une sensible régression celle-ci ne fut qu'éphémère ; en 1930, le nombre des mineurs sans emploi s'élevait à 36.000 et en 1932 il dépassait 125.000.

Or, en étudiant de plus près toute cette époque, on constate qu'elle présente de sensibles différences par rapport à la situation actuelle et que les événements d'alors et les mesures par lesquelles on croyait pouvoir pallier les conséquences de la fermeture des mines ne permettent guère d'en tirer des conclusions pour la situation actuelle. A cette époque, les difficultés d'écoulement ne se limitaient pas aux mines et elles étaient plutôt d'ordre conjoncturel que structurel. Il s'agissait alors essentiellement des effets de la crise économique générale qui connut son apogée vers le début des années 1930 dans la crise économique mondiale. A côté des charbonnages presque tous les secteurs de l'activité commerciale et industrielle étaient atteints par la crise.

C'est pour cette raison qu'il apparut à ce moment très peu utile de tenter de trouver pour les mineurs libérés des emplois dans d'autres domaines de l'économie. Vu l'absence d'activité dans tous les secteurs économiques, les chefs d'entreprise n'étaient pratiquement guère disposés à créer de nouvelles entreprises. On a donc tenté en premier lieu de conserver les charbonnages, pour autant qu'on en avait la possibilité, afin d'assurer leur existence jusqu'au lendemain de la crise dont on pouvait estimer à juste titre qu'elle serait essentiellement provisoire. C'est ainsi que certains sièges d'extraction furent annexés à des sociétés, par exemple à des entreprises de distribution d'énergie qui se déclaraient disposées et étaient aptes à maintenir l'exploitation. Lorsque les tentatives de soutien s'avéraient vaines et que les fermetures de mines étaient inévitables, on essayait,

grâce à des subventions sociales, d'atténuer les rigueurs qui menaçaient les mineurs en chômage. Nombre d'entre eux furent, par exemple, occupés aux travaux des ponts-et-chaussées, dans le cadre de ce que l'on appelait l'assistance chômage productive. L'emploi des chômeurs pour de tels travaux était à l'époque très facile à concevoir parce que la mécanisation n'y était pas encore très poussée et qu'une grande partie des travaux devait être effectuée à la main. D'autre part on tenta de procurer un revenu aux mineurs sans travail en leur accordant des aides financières leur permettant de créer des exploitations de défrichage. A cet égard, les petites entreprises maraîchères et horticolas néerlandaises, employant une main-d'œuvre abondante, constituent un exemple à suivre. Le rendement de ces défricheurs devait être accru par leur groupement en coopératives. Mais tous les efforts tentés dans ce sens ne furent guère couronnés de succès. De toutes façons étant donné qu'il y avait des milliers de mineurs en chômage, des mesures de ce genre ne pouvaient pas offrir de nouvelles possibilités d'existence à une partie importante des mineurs sans travail.

La période consécutive à la deuxième guerre mondiale fut caractérisée, jusqu'à ces toutes dernières années, par une forte demande de charbon. Les fermetures d'exploitation dans les charbonnages ne furent donc pas envisagées en général. Il y eut néanmoins certains cas isolés où l'épuisement des réserves de charbon ou d'autres conditions particulières nécessitèrent une fermeture.

Exemple de la houillère de Barsinghausen

Citons, à titre d'exemple, la houillère Barsinghausen, dont la fermeture est intervenue entre 1955 et 1957. Cette mine, qui appartenait à la Preussischen Bergwerks-und Hütten AG, occupait, au moment de sa fermeture, 1.900 travailleurs et 200 employés.

1.300 travailleurs étaient occupés au fond et 600 au jour. Le prix de revient était alors particulièrement élevé parce que la seule veine exploitable n'avait qu'une hauteur de 50 à 70 cm. Les réserves de charbon reconnues estimées à 1,7 million de tonnes se présentaient dans des conditions d'exploitation identiques. Si l'activité de la mine avait été maintenue la production aurait nécessairement été grevée des mêmes prix de revient invariablement élevés jusqu'à l'épuisement des réserves de charbon. De plus, pendant les années précédant 1955, le prix de revient avait augmenté considérablement parce que les augmentations de salaire dans la Ruhr avaient également entraîné celles des salaires pratiqués à Barsinghausen. L'augmentation du prix du charbon qui devait être aligné sur le prix du charbon concurrent de la Ruhr ne suffisait plus, étant donné

le faible rendement par poste à Barsinghausen, pour couvrir l'accroissement des charges.

Les mauvaises conditions techniques avaient une nette incidence sur le rendement au fond dont la moyenne en 1955 à Barsinghausen s'établissait à 993 kg par homme et par poste contre 1.574 kg dans la Ruhr. Malgré les subventions de plus en plus importantes qu'exigeait l'exploitation de la houillère de Barsinghausen depuis la fin de la guerre, celle-ci avait été maintenue provisoirement en service, compte tenu de la situation de l'approvisionnement en charbon et pour des raisons d'ordre politique et social. Or, après la création du Marché Commun, tout octroi de subventions provenant des fonds publics était devenu illicite, car le point c de l'article 4 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier interdit, comme incompatible avec le Marché Commun, toutes subventions ou aides accordées par les États.

Les conséquences d'une fermeture de mine ont sur la structure économique d'une région une incidence d'autant plus forte que l'exploitation fermée est déterminante pour sa région économique et que d'autres entreprises dépendent d'elle. La région subissant le plus les conséquences de la fermeture est naturellement la commune sur laquelle se trouve cette exploitation et, celle où habite le personnel travaillant à la mine. Dans le cas de la houillère de Barsinghausen on comptait en sus de la commune de Barsinghausen, 69 localités où habitaient des mineurs, ces localités se situant essentiellement dans l'arrondissement rural de Hanovre, quelques-unes dans le comté de Schaumburg et dans le cercle de Springe. Sur l'ensemble du personnel, 53% habitaient à Barsinghausen, 32,5% dans 13 localités voisines et les 14,5% restants dans 55 autres communes.

Jusqu'au moment de la fermeture, cette région — bien qu'elle ne soit distante de la grande ville de Hanovre que de 20 à 30 km — n'avait pas réussi à se développer sur le plan industriel. Toute l'activité professionnelle était concentrée sur la houillère. Quelques autres petites entreprises ne jouaient qu'un rôle accessoire. L'ensemble des personnes occupées dans des professions commerciales, industrielles ou artisanales dans la région de recrutement de l'ancienne houillère pouvait être ventilé comme suit :

dans la houillère.....	45%
dans les autres branches industrielles.....	8%
dans l'artisanat	24%
dans le commerce.....	11%
dans d'autres branches professionnelles	12%

Au moment de la fermeture, la plus grande entreprise étrangère à l'industrie houillère était une petite usine de quincaillerie qui occupait

90 salariés. Il y avait là, d'autre part, 4 petites exploitations de l'industrie du papier et de l'industrie textile et une petite usine de transformateurs occupant moins de 50 personnes. Les textiles occupaient essentiellement des femmes.

L'agriculture de la région économique de Barsinghausen comprend essentiellement des petites exploitations de 0,5 à 2 ha qui étaient et sont encore, pour la plus grande partie, la propriété d'anciens membres du personnel de la houillère de Barsinghausen. La caractéristique du personnel de la houillère est qu'il comptait 53% de propriétaires fonciers et que 25% cultivaient des champs comme fermiers, en d'autres termes 78% des mineurs se trouvaient avoir un lien avec la terre, qu'ils en soient propriétaires ou simplement locataires.

En égard à l'importance de la mine de houille pour Barsinghausen et les localités environnantes, l'opinion publique s'intéressa vivement à la fermeture et aux problèmes qui en découlaient. Le Landtag de Basse-Saxe consacra plusieurs séances à la discussion des incidences de la fermeture. Les membres de sa commission économique et sociale se rendirent compte sur place du succès des mesures d'adaptation dès que celles-ci furent terminées.

Au moment de la fermeture de la mine de Barsinghausen, les mines de la Ruhr connaissaient une grave pénurie de mineurs. Plusieurs sociétés minières avaient envoyé à Barsinghausen des recruteurs chargés d'embaucher du personnel de l'ancienne mine. D'autre part, nombreux étaient ceux qui avaient la possibilité de trouver un emploi dans la grande ville de Hanovre toute proche.

En dépit de cette situation, et eu égard aux incidences de la fermeture pour la région de Barsinghausen, tous les services intéressés par la fermeture ne pouvaient qu'avoir un objectif : favoriser l'implantation de nouvelles industries dans les régions touchées par la fermeture, créer de nouveaux emplois pour les membres du personnel qui ne pouvaient ou ne voulaient pas accepter d'emploi à l'extérieur et pallier ainsi, en même temps, les inconvénients d'ordre économique qui en auraient résulté pour cette région si la perte de sa plus grande exploitation n'avait pu être compensée.

Après d'assez longs efforts, on réussit à inciter deux entreprises assez importantes à implanter des établissements dans la région de Barsinghausen.

Il s'agissait d'un fabricant de matériel pour l'industrie automobile et d'une cokerie. Pour réaliser son investissement, le fabricant de matériel pour l'industrie automobile avait besoin d'un crédit bancaire de l'ordre de 15 M de DM dont le taux aurait été de 7,5% conformément aux conditions du moment sur le marché des capitaux. Pour inciter l'entreprise à

s'implanter dans la région de Barsinghausen, la Preussische Bergwerks- und Hütten AG se déclara prête à accorder une bonification d'intérêt sur un prêt de 15 M de DM accordé à la société par la Niedersächsische Landesbank pour une durée de 10 ans.

En ce qui concerne l'implantation de la cokerie, le terrain nécessaire fut mis à sa disposition par le Conseil municipal de Barsinghausen et par le conseil monastique.

Lors des opérations de fermeture de la mine et d'implantation des nouvelles exploitations, les services énumérés ci-dessous qui eurent à intervenir, ont travaillé en étroite liaison.

a) autorités du Bund :

— les ministères fédéraux de l'économie et du travail ;

b) autorités du Land :

— le ministère de l'économie de la Basse-Saxe ;

— le ministère du travail de la Basse-Saxe ;

c) autres autorités :

— l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage, l'Office du travail de Basse-Saxe et le bureau de la main-d'œuvre de Hanovre (information et placement de la main-d'œuvre sans travail) ;

d) Preussische Bergwerks- und Hütten AG :

— administration centrale, la direction technique du Gesamtbergamt Obernkirchen-Barsinghausen et le comité d'entreprise de la houillère de Barsinghausen ;

— La Preussische Bergwerks- und Hütten AG était à cette époque la propriété exclusive du Bund. Cette situation explique pourquoi tous les points importants ont été traités en étroit contact avec le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne.

Exemple de la mine de cuivre de Sontra

La deuxième fermeture d'une mine qui se situe également entre les années 1955 et 1957 concerne la mine de schistes cuivreux près de Sontra (Hesse du Nord). La fermeture de cette entreprise qui était la propriété exclusive du Bund présente avec le cas Barsinghausen, traité plus haut, tellement d'analogies quant aux problèmes et aux difficultés à résoudre qu'une comparaison s'impose, bien que le cas de cette mine dépasse le cadre de notre sujet qui ne concerne que les mines de charbon.

Avant sa fermeture, la mine de schistes cuivreux à Sontra comptait 1.300 salariés dont 700 avaient reçu une formation de mineur et 350 une

formation de mécanicien (chauffeurs, machinistes, électriciens, conducteurs de véhicules automobiles, etc.) ; il y avait enfin un certain nombre de manœuvres, d'employés commerciaux, etc. Dans ce cas également, les conditions d'exploitation étaient tellement défavorables et les coûts de production si élevés que l'entreprise n'a pas pu soutenir la concurrence des autres gisements de cuivre, notamment des riches gisements d'outre-mer. Malgré cela, l'exploitation a été maintenue tant qu'il y eut pénurie de cuivre et que la rareté des devises obligea la république fédérale à utiliser autant que possible les richesses de son sous-sol. Avec l'intégration progressive de la république fédérale dans l'économie mondiale, la pénurie des matières premières a progressivement disparu et la diminution des prix du cuivre a aggravé la disproportion entre les coûts et les recettes de production ; c'est sous l'impulsion de ces deux facteurs que s'affirma progressivement l'idée selon laquelle il n'était pas possible de maintenir en activité l'exploitation de ce gisement déficitaire, qui de plus ne couvrait que 1/4% de la consommation allemande de cuivre, au prix d'une subvention de 8 à 9 M de DM par an prélevée sur les fonds du Bund. Chacun des quelques 1.300 emplois de la mine de schistes cuivreux de Sontra coûtait ainsi au budget fédéral environ 6.500 DM par an.

L'arrondissement rural de Rothenburg, dont relève la commune de Sontra (6.000 habitants), est contigu à la frontière de la zone soviétique d'occupation en Allemagne. Il s'agit en l'occurrence d'une région à économie mixte, mais essentiellement agricole et à configuration légèrement montagneuse. La population de l'arrondissement rural qui s'élève à 60.000 âmes approximativement, comprend environ 26% de réfugiés. Sous l'angle professionnel, 36% des personnes actives de cette région vivent de l'agriculture et de la forêt, 35,8% de l'industrie et de l'artisanat, 17,1% du commerce et des transports et 10,5% des prestations de service. En sus de la mine de cuivre, les secteurs industriels les plus importants représentés dans la région de Sontra avant la fermeture de cette mine étaient les constructions métalliques et mécaniques, les textiles, l'industrie du vêtement et l'industrie chimique qui avaient, toutes ensemble, un effectif inférieur à celui de la mine de cuivre.

Au moment de la fermeture de la mine de schistes cuivreux, la région de Sontra-Bebra-Eschwege¹ comptait en 1955 10,7% de chômeurs alors que la moyenne fédérale était de 5,3%. La situation du marché du travail dans la république fédérale d'Allemagne n'était pas encore tendue au point que la seule présence d'un grand nombre de personnes en quête de travail constituât un motif suffisant pour l'installation d'une entreprise dans une région déterminée, d'autant plus que — comme dans le cas de

1. Ressort du bureau de la main-d'œuvre de Hersfeld.

Sontra — il s'agissait d'une région relativement éloignée des points de concentration économique de la république fédérale et qu'en outre, la proximité de la frontière de la zone soviétique entraînait des inconvénients majeurs pour l'installation d'entreprises dont il fallait prendre son parti.

D'après ces données, il y avait donc tout lieu de croire, au moment de la fermeture de la mine, que, sans une intervention spéciale des pouvoirs publics, aucun chef d'entreprise n'aurait été disposé à créer sur place un nombre suffisant d'emplois durables pour la main-d'œuvre devenue disponible. Une partie du personnel — notamment les jeunes gens et les personnes qu'aucune propriété foncière ne retenait à leur région — aurait sans doute alors cherché et vraisemblablement trouvé un emploi quelque part en république fédérale et aurait donc tourné définitivement le dos à cette région. Une autre partie — notamment la population plus âgée — aurait, le cas échéant, dû prendre son parti du chômage et des rigueurs qu'il comporte.

En raison des points exposés plus haut, la fermeture de cette mine appartenant au Bund dont l'exploitation nécessitait des subventions très élevées imposa en même temps au gouvernement fédéral l'obligation de créer de nouveaux emplois pour la population afin de tenir compte de la nouvelle situation créée dans la commune de Sontra par la fermeture de la mine de schistes cuivreux.

A cette époque, le gouvernement fédéral examina avec soin comment il pourrait mettre sur pied un programme constructif pour résoudre le problème de Sontra. Toutes les mesures qui n'auraient permis d'employer le personnel en quête de travail qu'en accordant de nouvelles subventions durables (par exemple, une subvention permanente sur les prix de transport) ont été éliminées. Seules pouvaient entrer en ligne de compte des mesures permettant, à l'aide d'une subvention stimulatrice unique ou limitée dans le temps, d'implanter de nouvelles entreprises dans la région. La subvention stimulatrice la plus appropriée en l'espèce parut être le crédit à long terme assorti d'un taux d'intérêt favorable. Le gouvernement fédéral ouvrit un crédit de 20 M de DM et le Land de Hesse pour le même objet, c'est-à-dire pour la création de nouveaux emplois, un crédit de 11,5 M de DM.

Au cours des travaux préparatoires à l'implantation de nouvelles industries, on s'attacha tout d'abord à trouver un « projet central » industriel assez important, capable d'assurer dans un délai limité de nouveaux emplois permanents à une grande partie de la main-d'œuvre rendue disponible. Seule la certitude de la création en temps voulu d'un noyau de nouveaux emplois pouvait donner à la direction de la mine de cuivre schisteux la liberté de planification nécessaire pour lui permettre de restreindre son exploitation au fur et à mesure des départs de son personnel.

Les efforts tentés pour implanter des industries de remplacement montrèrent qu'il n'était pas possible d'établir toutes ces industries à Sontra ou à proximité immédiate. Une grande partie des nouveaux emplois ne pouvait être créée qu'à Eschwege, ville d'environ 20.000 habitants à 20 km. au nord de Sontra. De par sa situation favorable due aux moyens de communication et aux entreprises commerciales, industrielles ou artisanales qui y étaient déjà implantées, cette ville exerçait un plus grand attrait sur les chefs d'entreprises. L'implantation d'industries à Eschwege permettait également à la main-d'œuvre de la mine habitant à Sontra de faire chaque jour la navette entre le domicile et le nouveau lieu de travail, sans perdre, pour s'y rendre, un temps raisonnable. Après de longues recherches et de nombreux pourparlers, le « projet central » a finalement été trouvé à Eschwege. Une importante usine de machines agricoles se déclara prête à implanter une importante exploitation dans cette ville, où elle possédait déjà une petite succursale, à condition que lui soient accordés en contrepartie des crédits à très long terme à intérêt peu élevé. C'est seulement lorsque l'implantation de cette entreprise fut certaine que débuta la fermeture progressive de la mine de schistes cuivreux. Les efforts faits pour implanter à Sontra même et dans le voisinage immédiat d'autres entreprises commerciales, industrielles ou artisanales se sont naturellement poursuivis parallèlement — et non sans succès.

Grâce aux fonds du Bund et du gouvernement du Land de Hesse, quelque 11 entreprises se sont implantées ou agrandies dans la région Eschwege-Sontra et il a été créé 2.600 nouveaux emplois dont beaucoup ont été attribués à d'anciens membres du personnel de la Kupferschieferbergbau GmbH. 500 salariés sont passés directement de la mine de schistes cuivreux aux industries qui l'ont remplacée. Environ 400 salariés sont allés tout d'abord dans d'autres entreprises, mais il faut admettre que la plus grande partie d'entre eux a également trouvé dans l'intervalle un emploi dans les nouvelles entreprises implantées là. Environ 350 personnes ont trouvé un emploi dans les mines d'autres bassins ; un petit nombre d'anciens salariés a demandé sa mise à la retraite. Le fait que le nombre des emplois créés est le double des anciens effectifs de la Kupferschieferbergbau GmbH est dû à deux raisons. Les entreprises nouvelles créées ou agrandies n'ont pas pu recruter exclusivement la main-d'œuvre rendue disponible, mais force leur était de recruter également un pourcentage minimum d'autre main-d'œuvre qualifiée. D'autre part, il n'aurait pas été possible de justifier politiquement — notamment eu égard à la proximité de la zone soviétique — de ne procurer de nouveaux emplois qu'aux mineurs sans travail sans offrir les mêmes chances aux nombreux autres chômeurs de cette région, dont une partie se trouvait depuis

des années sans emploi. Le calcul schématique d'après lequel il n'y aurait lieu de créer qu'un nouvel emploi pour tout emploi supprimé a donc été évité d'emblée et sciemment comme parfaitement insuffisant.

Au total, la fermeture de la mine de schistes cuivreux à Sontra a pu s'effectuer relativement sans trop de difficultés. Toutefois, il faut souligner que les salariés en cause ont souvent eu à résoudre des difficultés d'ordre personnel et que dans certains cas le nouveau revenu était moins élevé. De même, la commune de Sontra a également eu à surmonter des difficultés nées de la suppression d'une si importante entreprise. Il y a toutefois lieu d'admettre que la croissance des nouvelles entreprises industrielles, dont certaines ont l'intention de recruter encore progressivement une importante main-d'œuvre, parviendra à réduire ou finalement à éliminer les difficultés que la commune connaît encore actuellement (provenant notamment de la faiblesse des ressources fiscales au titre de l'impôt sur les professions).

La direction technique de la Kupferschieferbergbau GmbH a également eu à surmonter les difficultés de l'adaptation technique aux divers niveaux de production au fur et à mesure de la fermeture des installations du fond et du jour, parallèlement au départ de la main-d'œuvre. Par ailleurs, la fermeture de la mine de schistes cuivreux appelle encore les observations suivantes : du point de vue géologique, la mine de Sontra exploite une partie des ressources de minerai de cuivre du centre de l'Allemagne dont la majeure partie se situe sur le territoire de la zone soviétique d'occupation. Les gisements de minerai de cuivre y sont encore exploités actuellement. Les mesures prises pour la conservation des installations au fond ont dû tenir compte de cette situation. Après l'enlèvement de toutes les installations et de tout le matériel minier non susceptibles d'être utilisés par les entreprises nouvellement implantées sur le terrain de l'ancienne mine, les orifices des galeries débouchant au jour, les puits, etc. ont seulement été protégés contre tout accès de l'extérieur, en d'autres termes, ils ont été fermés mais non détruits. Dans la mesure où les installations minières du fond n'ont pas été noyées, elles ont été conservées, c'est-à-dire elles n'ont pas été remblayées. Ce que l'on appelle la propriété minière, c'est-à-dire le droit d'exploitation, a été transférée à la Preussische Bergwerks-und Hütten AG qui s'est également chargée de la conservation des plans de la mine.

En définitive, on peut constater que lors de la fermeture de la Kurhessische Kupferschieferbergbau GmbH à Sontra, l'intervention des Pouvoirs Publics, pour faciliter l'implantation d'industries de remplacement, a non seulement permis d'éviter un dépérissement de la région de Sontra, mais en définitive a entraîné un renforcement de la puissance économique

de cette région. Aussi les craintes relatives à l'évolution de cette région sur le plan économique et social, qui avaient fortement bouleversé l'opinion publique et engendré de violentes discussions au Bundestag allemand, lorsque fut connue la décision de fermer la mine de schistes cuivreux, ne se sont nullement confirmées.

Les expériences de Sontra et de Barsinghausen se différencient par certains points essentiels — qui sont importants pour l'implantation d'entreprises industrielles — de celles de la plupart des bassins miniers de la République fédérale d'Allemagne. C'est ainsi, par exemple, que la mine de schistes cuivreux de Sontra était complètement isolée, sans mines voisines, dans une région où l'activité commerciale et industrielle était en général très réduite. Même dans les environs ou à une distance moyenne de la mine de schistes cuivreux, il n'existait aucun centre commercial ou industriel important. Le point de développement le plus rapproché — la ville de Kassel — est distant d'environ 70 km de Sontra. Il s'y ajoutait, et ce fait est toujours valable, la proximité de la zone soviétique qui, comme nous l'avons déjà dit plus haut, freine l'activité économique des régions situées le long de cette zone. Si la situation de Barsinghausen n'était pas tout à fait aussi délicate — du fait de la proximité de la grande ville de Hanovre — il n'en est pas moins vrai qu'à l'emplacement de la mine même et dans les environs immédiats, il n'existait qu'une activité commerciale ou industrielle réduite. Pour la majeure partie des mines de la République fédérale, la situation est tout autre à cet égard. Elles se situent la plupart du temps au voisinage de nombreuses autres mines avec lesquelles elles forment un bassin. D'autre part, ces régions disposent très souvent de très bons moyens de communication et d'un réseau de distribution d'énergie électrique, d'eau, d'évacuation des eaux usées, etc. bien installé et elles peuvent également offrir dans le domaine culturel des prestations tentantes à leurs habitants. La Ruhr, par exemple, qui assure à elle seule plus de 80% de l'ensemble de la production de houille, constitue une importante région industrielle homogène, à population dense et où l'on rencontre, en dehors des houillères, presque toutes les autres branches industrielles. Toutefois, il faut bien se garder ici de généraliser à l'extrême. Il sera indispensable d'examiner la situation particulière créée par chaque fermeture de mine. Ceci est valable non seulement pour les petits bassins, mais également pour la région de la Ruhr qui, malgré sa situation favorable dans l'ensemble, révèle dans certains cas des conditions très différenciées.

En dépit de ces différences constatées entre Sontra et Barsinghausen, d'une part, et la plupart des autres bassins miniers de la République fédérale d'Allemagne, d'autre part, il peut être utile de tirer quelques enseignements de l'expérience acquise lors de ces deux fermetures :

1) Pour le moral de la population dans les régions touchées par la fermeture des mines, il est extrêmement important que l'implantation de nouvelles entreprises industrielles soit harmonisée dans le temps, si les circonstances le permettent, avec la fermeture des mines. Si un trop grand intervalle sépare la fermeture des mines et l'implantation de nouvelles entreprises, des difficultés politiques peuvent très facilement surgir. D'autre part, il y a lieu d'attirer l'attention sur le problème suivant :

En période de bonne conjoncture, de nombreux habitants quitteront la région pour chercher ailleurs travail et revenu. Ceci ne signifie pas toujours une catastrophe pour la région qui en est affectée. Il existe certainement des régions où une partie de la population peut émigrer sans qu'il en résulte un inconvénient majeur pour elle. Toutefois, toute tendance d'émigration de ce genre doit, dans chaque cas particulier, être surveillée avec soin quant à son importance et à sa rapidité, parce qu'en règle générale les forces actives sont les premières à émigrer, modifiant ainsi d'une façon décisive la composition qualitative de la population. La perte, par une région, d'une assez grande partie de la jeune population active ne constitue certainement pas un facteur d'encouragement pour l'implantation de nouvelles industries.

2) Dans beaucoup de cas, il est peut-être difficile ou même impossible d'implanter dans la même localité, ou même dans le voisinage de celle où travaillaient les mines, de nouvelles entreprises capables d'employer la main-d'œuvre rendue disponible. La solution du problème consistera alors, le cas échéant (cf. Sontra), à planter des industries dans une autre localité plus propice plus ou moins proche. Cette situation pourra toutefois créer dans la région minière certaines difficultés pour les salariés qui devront alors effectuer des trajets plus longs pour se rendre à leur lieu de travail, pour les communes également qui perdront le bénéfice des rentrées fiscales au titre de la taxe professionnelle et enfin pour les commerçants, les prestataires de services, etc. Mais ces problèmes seront sans doute, dans la plupart des cas, moins importants que ceux qu'il faudrait résoudre si l'on tentait d'implanter des entreprises industrielles en un lieu inapproprié. La planification des mesures de reconversion devrait donc éventuellement prendre en considération non seulement la localité minière proprement dite, mais également ses environs ; elle ne devrait retenir seulement les localités minières proprement dites (ou leur voisinage immédiat) que lorsque les conditions de production des nouvelles industries sont favorables et que la situation de la commune semble l'exiger.

3) Une utilisation judicieuse du terrain et notamment des bâtiments de l'exploitation minière devrait constituer, dans tous les cas, un objectif certain. Souvent, il est vrai, elle entraîne des problèmes particuliers. Les

chefs d'entreprise cherchant un lieu d'implantation doivent décider eux-mêmes s'ils peuvent utiliser le terrain ou les bâtiments d'une mine. A cet égard ils devraient être informés dès l'abord que les charges supplémentaires *courantes* dues au fait qu'ils utilisent un terrain inapproprié, et des bâtiments inadaptés ne leur seront pas remboursées car c'est un principe général, que les subventions accordées ne doivent pas avoir un caractère permanent. Une subvention de début ou de démarrage, clairement caractérisée comme une aide unique, exerce généralement un attrait suffisant pour la création d'entreprises dans la région que l'on désire.

4) Comme les fermetures de mines libèrent généralement quelques milliers de travailleurs *au cours d'une période relativement brève*, il est nécessaire de parvenir à implanter une ou plusieurs grandes entreprises, du moins des entreprises moyennes, capables d'absorber la plus grande partie de la main-d'œuvre rendue disponible. L'implantation de nombreuses petites et très petites entreprises ne permet normalement pas d'aboutir à cet objectif. Une entreprise d'une certaine importance est d'autre part souvent déterminante pour la structure économique d'une région. Ses besoins de fournitures et de prestations les plus diverses entraîneront probablement au cours du temps l'implantation de petites entreprises complémentaires dans son voisinage et l'intensification dans toute son ampleur de l'activité commerciale et industrielle d'une région.

5) L'implantation d'entreprises industrielles est certainement facilitée par l'amélioration de l'infrastructure d'une région. Dans la plupart des cas, toutefois, on ne disposera ni du temps nécessaire, ni de fonds suffisants pour modifier complètement l'infrastructure de cette région. De telles mesures sont très coûteuses et normalement leurs pleins effets ne se font sentir qu'après une assez longue période. Mais que l'on ne s'y trompe pas : il n'y a rien à dire à l'encontre des mesures particulières de mise en valeur (par exemple, pose d'une conduite d'eau et renforcement d'une ligne de courant électrique) rendue nécessaire par l'implantation de certaines exploitations industrielles.

6) La nature de l'homme est telle qu'il n'abandonne qu'à regret une profession qu'il a exercée pendant très longtemps et qui lui convenait peut-être parfaitement : cela est vrai pour les travailleurs de l'industrie minière comme pour tous les travailleurs. Dans ces mines, ce principe joue en particulier pour les personnes qui exécutent des travaux spéciaux et bien rémunérés beaucoup plus que pour les manœuvres ordinaires, par exemple, ou pour les ouvriers qualifiés dans le travail des métaux (ajusteurs, tourneurs, etc.) qui peuvent espérer rencontrer sensiblement les mêmes chances dans d'autres branches de l'économie. Aussi, il est com-

préhensible que les premiers luttent pour leur emploi actuel tant qu'ils voient encore une chance de succès. Donc, s'il a été reconnu que la fermeture d'une mine est inévitable pour des raisons économiques et qu'on est assuré que de nouveaux emplois sont disponibles à des conditions acceptables par les travailleurs, on ne devrait en aucun cas laisser subsister dans le public le moindre doute quant à la fermeture d'une entreprise. Une explication claire et nette est en règle générale — bien qu'elle puisse apparaître dure au premier abord — plus apaisante que de vagues renseignements. Elle sert aussi bien mieux les intérêts des travailleurs en cause en leur permettant de s'accommoder plus facilement des faits et de s'adapter à la situation nouvelle, à condition naturellement que le travailleur ait de bonnes chances de trouver un nouvel emploi qui lui convienne.

Nous avons déjà mentionné plus haut qu'à Sontra et à Barsinghausen ne s'étaient implantées en tout que trois entreprises industrielles assez importantes et quelques-unes de moindre importance. Ce nombre réduit ne permet pas encore de tirer des conclusions de portée générale sur les avantages et les inconvénients des mesures d'encouragement appliquées. Il peut donc être utile de revenir sur les nombreuses et très diverses expériences réalisées dans le cadre du programme dit d'Encouragement Régional. Ce programme, appliqué depuis 10 ans environ dans la République fédérale d'Allemagne, ne s'est pas fixé comme seul objectif l'implantation d'entreprises industrielles. Il sert plutôt en règle générale à renforcer la structure économique de certaines régions défavorisées dans leur développement et comprend par conséquent dans son champ d'action l'agriculture, le tourisme, etc. Toutefois, l'implantation d'entreprises industrielles joue dans ce programme le rôle prépondérant. Nous essaierons par la suite d'esquisser les traits fondamentaux de ce programme et d'interpréter les expériences acquises.

A côté du programme d'encouragement régional du gouvernement fédéral, il existe encore dans divers Länder de la République fédérale des programmes d'expansion ou d'implantation financés par les gouvernements des Länder et ayant également pour objectif le renforcement de la structure économique de certaines régions. Ces programmes appliquent toutefois *grosso modo* les mêmes méthodes et des mesures analogues à celles du programme d'encouragement régional du Bund, ce qui nous permettra de renoncer à considérer dans la présente étude les détails de ces divers programmes.

Le Programme d'Encouragement Régional du Bund, et l'implantation d'entreprises industrielles comme partie intégrante de ce programme, est — conformément aux principes économiques généraux de la République fédérale — aménagé de telle façon que la décision dernière quant au choix

du lieu d'implantation revient au chef d'entreprise au même titre que les autres décisions de l'entreprise. Par conséquent, le chef d'entreprise devra aussi supporter lui-même les conséquences d'une décision judicieuse ou fautive quant au lieu d'implantation. Il en résulte que les chefs d'entreprise ne sont pas tenus d'investir dans telle ou telle région. Si le gouvernement fédéral ou le gouvernement d'un Land désire que les chefs d'entreprise procèdent à des investissements dans une région déterminée, la seule possibilité qui s'ouvre à lui, c'est de rendre ces régions plus attrayantes en accordant certains avantages aux entreprises qui sont prêtes à y investir leurs fonds. L'importance de ces avantages dépendra d'une part de l'intérêt de l'Etat et d'autre part de la résistance qu'opposeront les chefs d'entreprise.

Les décisions du gouvernement fédéral relatives à la nature et à l'importance des avantages accordés aux chefs d'entreprises commerciales ou industrielles dans le cadre du programme d'encouragement régional procèdent des considérations suivantes :

1) Tout avantage accordé par l'Etat à une entreprise entraîne nécessairement une modification de la situation concurrentielle et déclenche ainsi des effets qu'il y a lieu d'observer avec soin. En tout état de cause, il est recommandé de fixer les privilèges accordés à un niveau tel que l'avantage dont bénéficie le chef d'entreprise favorisé compense sensiblement les inconvénients et les charges supplémentaires liés aux investissements en un lieu déterminé. Ceci peut paraître au premier abord très théorique, mais, dans la pratique, et notamment si on a, pendant une assez longue période, acquis une certaine expérience — comme en République fédérale d'Allemagne — cet objectif n'est pas trop difficile à atteindre. Avec le temps, on peut parfaitement évaluer l'importance des avantages qu'il y a lieu d'accorder pour, d'une part, intéresser un assez grand nombre d'entreprises à certaines catégories de régions et éviter, d'autre part, que le nombre des intéressés ne devienne trop grand et mette ainsi les autorités devant le délicat problème de faire une sélection parmi un grand nombre de demandes.

En exposant les modalités de fermeture de l'exploitation minière à Sontra, nous avons déjà mentionné qu'il était avantageux d'implanter au moins une entreprise assez importante dans la région minière capable d'absorber dans un délai relativement bref un assez grand nombre de mineurs et pouvant en quelque sorte devenir le nouveau centre de développement de toute la région. Or, c'est précisément l'encouragement à des entreprises de ce genre qui entraîne souvent des plaintes de la part des entreprises concurrentes. Les difficultés seront particulièrement importantes si la nouvelle entreprise de par l'importance de sa production

conquiert le marché au détriment essentiellement de nombreuses petites et moyennes entreprises. L'argumentation selon laquelle la limitation des fonds disponibles permet uniquement d'encourager certaines entreprises, rendant ainsi inévitable le rejet de toute autre demande, ne servira guère à justifier dans l'opinion publique l'avantage sérieux dont bénéficiera une grande entreprise au lieu et place de concurrents moyens.

Par ailleurs, en ce qui concerne les bénéficiaires des aides de l'Etat en vue de faciliter la création de nouvelles activités, il faut remarquer que, de toute façon, ce sont, en premier lieu, les entreprises expansion qui ont déjà bien souvent dépassé leurs concurrents, sans aucun concours de l'Etat. Pour la région à encourager, il s'agit d'attirer des entreprises assez fortes, tout en évitant que les pouvoirs publics créent des conditions de concurrence anormales en faveur du plus fort. Cette opposition d'intérêts ne peut être évitée par l'Etat que s'il dose avec soin les avantages qu'il accorde.

2) Les mesures d'encouragement de l'Etat ne peuvent avoir d'effet efficace pour attirer les entreprises dans un lieu déterminé si celles-ci, de par cette localisation, doivent supporter, d'une manière permanente, des frais sensiblement supérieurs à ceux dont elles seraient grevées, en un autre lieu. Il devrait être absolument clair au départ, pour le chef d'entreprise, que l'aide de l'Etat ne peut être qu'une aide de démarrage pour lui permettre de surmonter les difficultés du début. Il est donc recommandé de limiter les avantages à la période de démarrage; il peut, toutefois, être très utile de laisser subsister l'avantage pendant plusieurs années de suite (par exemple dans le cas d'un crédit comportant bonification d'intérêts). Le point capital est qu'au terme de la période des avantages accordés au chef d'entreprise pour l'inciter à construire ou à étendre une entreprise, celui-ci n'attende pas d'autres facilités. C'est pour cette raison plutôt psychologique qu'il y a lieu de recommander notamment les avantages qui ne sont pas trop attachés à une prolongation. Ce risque est très grand par exemple dans le cas de privilèges fiscaux susceptibles d'être prolongés par un simple acte administratif. En dépit de toutes les déclarations contraires, de nombreuses entreprises ne renonceront jamais à espérer une prolongation de cet avantage et, le cas échéant, orienteront quelque peu leurs plans en fonction de ces avantages.

3) Ces considérations montrent également que des avantages tarifaires — qu'ils soient consentis sous la forme de remboursements de frets ou de tarifs spéciaux — ne devraient pas être utilisés pour rendre séduisant tel ou tel lieu d'implantation aux yeux du chef d'entreprise cherchant à investir. Les entreprises s'accoutument très rapidement aux tarifs spéciaux et elles orientent trop souvent leur production en conséquence.

Par la suite la suppression de tarifs de ce genre s'accompagne dans la plupart des cas de sensibles difficultés économiques et quelquefois même politiques. Il convient d'y ajouter encore les objections économiques d'ordre général qu'il est possible, en principe, d'élever contre les tarifs spéciaux, mais qui ne sauraient être exposées dans le cadre de la présente étude.

Le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne accorde, il est vrai, depuis quelques années, des aides tarifaires et des avantages fiscaux dans le cadre de sa politique économique régionale. Ces avantages sont toutefois limités aux régions voisines de la zone soviétique d'occupation. Leur seul objectif est de compenser dans une certaine mesure les charges supplémentaires que ces régions ont à supporter du fait que, pour des raisons essentiellement politiques, elles sont coupées de leurs régions naturelles d'approvisionnement et d'écoulement. Cela nous mènerait certainement trop loin que de vouloir traiter ici les incidences économiques de ce problème.

4) Dans la République fédérale, les pouvoirs publics peuvent encourager un projet d'investissement en lui accordant leur cautionnement. Le gouvernement fédéral n'a pas encore fait usage de cette possibilité dans le cadre du programme d'encouragement régional. Il exige que tous les prêts accordés par le Trésor pour l'implantation d'entreprises industrielles dans les zones d'expansion soient garantis par une banque solide — dans la plupart des cas il s'agit des banques régionales de quelque importance. Il est vrai que cette banque peut adresser au gouvernement du Land compétent une demande de cautionnement à l'occasion de projets qui, s'ils entraînent des risques spéciaux n'en sont pas moins importants pour la région du point de vue économique ou social. Ces cautionnements des Länder ont déjà été accordés par exemple au profit de personnes déportées ou de réfugiés dont les capacités professionnelles étaient connues mais qui — ayant perdu toute leur fortune — ne possédaient ni terrains ni autres éléments patrimoniaux qu'ils auraient pu donner en garantie réelle d'un prêt.

Depuis des années le gouvernement fédéral tient fermement cette ligne de conduite parce qu'il estime que les autorités régionales et locales qui ont pour mission de se mettre en rapport avec les chefs d'entreprise et de choisir les projets appropriés, doivent également être responsables de leur choix. Etant donné la multiplicité des cas, il est impossible au gouvernement fédéral de reconnaître ou même de pouvoir juger les risques afférents par exemple à la personne du chef d'entreprise. Tel est du moins le cas en ce qui concerne les prêts aux petites et moyennes entreprises.

5) Pour les raisons exposées ci-dessus, on utilise depuis des années en premier lieu les prêts à long terme comportant une bonification d'intérêt, alloués par le trésor public, comme moyen d'encourager l'implantation d'entreprises industrielles dans certaines régions. Le taux d'intérêt de ces prêts est inférieur de quelques points à celui du marché libre. La durée est de 15 ans au maximum ; les deux premières années peuvent être exemptes de tout remboursement. Tout projet ne peut être financé que partiellement par les fonds publics. Le montant de cette participation varie suivant les possibilités financières de l'entreprise.

Le gouvernement fédéral estime que des avantages de ce genre — notamment en ce qui concerne la garantie qu'assume normalement la banque intermédiaire — assurent dans les meilleures conditions une sélection soigneuse des projets. Théoriquement, une bonification d'intérêt accordée dans l'intention de réduire la charge d'un emprunt émis sur le marché libre pourrait avoir les mêmes effets. Toutefois, cette solution n'a pas été retenue, car jusqu'à une période très récente encore les petites et moyennes entreprises notamment ne pouvaient que très difficilement se procurer des fonds à long terme sur le marché des capitaux. A tout ceci s'ajoute encore une considération fiscale : si la charge d'un crédit à long terme doit être allégée de quelque 3 à 4 % pendant une très grande partie de sa durée, l'aide accordée à fonds perdus représentera un montant de l'ordre de 35 à 40 % du montant du prêt. Si l'octroi de crédits grève davantage le budget au début, il n'en reste pas moins vrai que ces sommes seront remboursées par la suite. Ces considérations ont déterminé l'action de la République fédérale d'Allemagne au cours des années passées qui étaient caractérisées par des excédents de rentrées.

En sus des prêts accordés aux entreprises commerciales et industrielles, le gouvernement fédéral a également accordé, dans le cadre de la politique économique régionale, des prêts et des subventions aux communes et aux syndicats de communes de certaines régions pour leur permettre de financer des projets d'amélioration de l'infrastructure. En l'occurrence, il s'agissait exclusivement de communes (par exemple villages et petites villes dans les régions agricoles) où l'équipement de base faisait souvent défaut et dont la structure économique et les ressources fiscales étaient si faibles que normalement il leur était impossible de remplir la mission publique qui lui incombait.

La conjoncture favorable que connaît maintenant la République fédérale d'Allemagne et la tension actuelle sur le marché du travail facilitent bien plus qu'auparavant l'implantation d'entreprises industrielles dans la plupart des zones d'expansion. Une région disposant d'une main-d'œuvre assez abondante exerce actuellement une nette attraction sur

les chefs d'entreprise. Si, dans ces conditions, les pouvoirs publics accordent encore aux entreprises un avantage particulier pour les inciter à s'y installer, il y a tout lieu de croire que, dans beaucoup de cas, on réussira à fixer des nouvelles exploitations dans la région. Toutefois, la situation dans les régions très éloignées de toute concentration économique et mal desservies au point de vue des transports est toujours assez délicate.

On peut estimer que les mesures déjà employées avec succès dans le cadre du programme d'expansion et dans des circonstances délicates pourraient également faire leurs preuves dans les bassins houillers, pour peu que la conjoncture soit favorable. L'implantation d'entreprises industrielles dans les bassins houillers sera, dans de nombreux cas, non pas plus difficile mais au contraire plus facile à réaliser que dans des zones d'expansion, à condition toutefois que l'expansion conjoncturelle — et de ce fait la propension des entrepreneurs à investir — se maintienne sensiblement et que la situation du marché du travail ne se modifie pas profondément.

Les modifications structurelles qui déclencheront la fermeture d'exploitations minières dans de nombreuses régions de la République fédérale doivent — le cas échéant — contribuer à réaliser des objectifs d'économie régionale ou de planification des Länder qui, pour des raisons sociales et politiques, revêtent une grande importance.

Ainsi se présentera, le cas échéant, une bonne occasion de diversifier quelque peu, dans certaines régions, la structure économique trop monovalente et d'alléger dans d'autres la surconcentration des hommes et des capacités industrielles. Une bonne collaboration avec les services familiarisés avec les problèmes de structure économique et responsables de la politique économique régionale devrait faciliter sensiblement la réalisation de tels objectifs. En tout état de cause, il faudra s'assurer que les mesures de reconversion s'intègrent harmonieusement dans le cadre de la politique économique régionale et éviter toute distorsion entre la politique économique régionale dans son ensemble d'une part, et les mesures particulières prises lors de la fermeture de mines, d'autre part.

En conclusion, soulignons encore une fois que l'expérience exposée plus haut et les enseignements qu'il a été possible d'en tirer dans certains cas n'ont quelque valeur que pour le territoire de la République fédérale. Il serait certainement prématuré et hasardeux de les transposer d'emblée aux régions d'autres pays membres où la situation est toute différente.

Même le recours à l'expérience acquise dans la République fédérale d'Allemagne n'est possible qu'avec des restrictions parce que — comme il a déjà été dit plus haut — la situation des quelques fermetures d'exploitations minières déjà intervenues est sensiblement différente de celle de la plupart des fermetures encore prévues. Il sera nécessaire de considérer la

situation particulière de chaque fermeture relativement importante et de tenir compte des circonstances particulières — qu'elles résultent de la situation géographique ou de la situation conjoncturelle — en aménageant d'une façon particulière les mesures de reconversion. C'est ainsi que l'expérience acquise au cours des dernières semaines par l'implantation d'entreprises industrielles dans la Ruhr a attiré l'attention sur des problèmes qui n'avaient joué aucun rôle dans les anciennes fermetures de mines (par exemple à Sontra). En effet, il s'est avéré nécessaire, ces derniers temps, de tenir compte, pour l'implantation de nouvelles industries, des intérêts de l'industrie minière, car, dans les bassins de quelque importance, contrairement à Sontra, cette industrie ne doit pas être arrêtée complètement, mais sortir renforcée, avec ses bonnes exploitations de la conversion structurelle. Il faut éviter toute implantation d'industries qui menacerait — même sans le vouloir — d'affaiblir l'industrie minière, par exemple, en soustrayant aux mines qui continuent d'être exploitées un grand nombre de travailleurs dont elles ont besoin. La situation est actuellement encore très mouvante et il ne sera pas possible de préciser clairement si les craintes manifestées à cet égard de nombreux côtés sont pleinement justifiées. Toutefois, on peut déjà constater sans équivoque que ce problème, qui a déjà joué un rôle si important en discussion publique dans le bassin de la Ruhr mérite une attention toute spéciale.

En dépit des difficultés et de nombreuses restrictions qui empêchent de suivre actuellement l'exemple d'anciennes fermetures de mines et l'implantation d'exploitations industrielles, il faut espérer que l'une ou l'autre expérience ou la conclusion de la présente étude concordera avec ce que l'on a déjà reconnu dans d'autres Etats membres et qu'il se constituera ainsi une source de connaissances applicables sur une plus large base. C'est dans ce sens que la présente étude apportera sa modeste contribution à l'échange d'expériences et d'avis des pays membres.



RAPPORT NATIONAL BELGE

L'expérience belge de reconversion industrielle dans le Borinage (1959-1960)

par

N. NABOKOFF

Conseiller de Cabinet du Premier Ministre

L'expérience de reconversion industrielle dans le bassin minier du Borinage est encore très brève.

Elle a débuté au commencement de l'année 1959, en *basse conjoncture* et dans un climat social perturbé par les fermetures de mines effectuées dans le cadre du programme d'assainissement charbonnier.

Dans cette conjoncture, la *propension* des capitaux à *s'investir* dans une région en déclin structurel était *nulle*. Seuls les efforts particuliers du gouvernement pour la reconversion de cette région et les lois de relance économique votées en juillet 1959 sont parvenus à y orienter, dès le début, des investissements nouveaux.

L'objectif de l'opération est essentiellement de *pallier* à la chute directe ou indirecte de l'emploi et du revenu régional résultant de l'application complète du *programme d'assainissement charbonnier*.

A. — Données du problème

1) *Localisation par rapport à l'activité industrielle et aux grandes voies européennes*

Le Borinage se trouve placé dans le sillon industriel Est-Ouest qui va de la Ruhr au Nord français.

Il est relié par voies d'eau et canaux à Anvers et aux réseaux français et allemands.

Enfin, Mons est un nœud ferroviaire important sur la ligne Amsterdam-Paris.

Quant aux grandes voies d'accès routières, elles sont certainement moins favorables.

2) *Caractéristiques physiques*

Le Vieux-Borinage, c'est-à-dire l'agglomération minière elle-même, est en grande partie détériorée par les affaissements miniers et envahie par des marécages.

Il se pose de ce fait un réel problème de *rareté de terrains* tant au point de vue industriel qu'agricole.

Les seuls sites utilisables, en raison de la qualité du sol, pour des implantations industrielles importantes, se trouvent en général à la *périphérie* de l'agglomération boraine proprement dite.

A l'exception cependant de *certaines sites* de charbonnages abandonnés qui, n'étant pas sujets aux affaissements miniers et disposant de l'infrastructure voulue, peuvent être réindustrialisés au sein même de la région houillère.

Enfin, dans ses ressources physiques, le Borinage possède un élément important dans l'implantation industrielle : l'eau de surface et l'eau souterraine s'y trouvent en abondance.

Cette région est d'ailleurs considérée comme l'une des réserves en eau souterraine pour tout le pays.

3) *Situation démographique*

La démographie boraine présente tous les symptômes de la stagnation et du vieillissement.

La natalité et la mortalité connaissent des taux défavorables par rapport au Hainaut et à l'ensemble du Royaume.

La population autochtone est en régression depuis les années 1930.

Les vides sont comblés soit par l'afflux d'émigrants en provenance de l'étranger ou de communes rurales situées au voisinage du Borinage, soit par la fécondité plus grande des travailleurs étrangers.

La baisse de la natalité et le vieillissement de la population qui s'ensuit apparaissent à la fois comme une *conséquence des difficultés économiques* et comme un *facteur d'aggravation de celles-ci*.

La démographie du Borinage est l'un des cercles vicieux dans lesquels s'empêtre l'économie régionale.

4) *Industrie*

En raison de la position marginale des mines du Borinage, l'assainissement charbonnier les frappe en tout premier lieu.

Avant le démarrage du programme de fermeture (début 1958), *l'industrie houillère* occupait plus de 60% de la main-d'œuvre industrielle totale du Borinage.

Près de la moitié des sièges existant au début de l'opération sont actuellement fermés.

Ceci implique pour le Borinage une perte directe de l'ordre de 10.000 emplois avec une perte correspondante du revenu régional.

Cette amputation de l'industrie charbonnière dans la région est d'autant plus grave qu'en dehors des charbonnages *une série d'industries de moindre importance* connaissent un rapide déclin et, dans certains cas, sont en voie de disparition. Il s'agit notamment des secteurs suivants :

verrerie, faïencerie, céramique, textile, terre plastique, chaussure, fine mécanique. Elles présentent d'ailleurs certains caractères communs : nature trop souvent artisanale des entreprises, matériel vétuste, insuffisance des investissements, inadaptation technique, mauvaise gestion et individualisme des entrepreneurs.

A côté de ces branches d'activité déclinantes, il y a cependant un certain nombre d'*entreprises métallurgiques, chimiques et cimentières* qui manifestent leur *vitalité*.

Il s'agit particulièrement de quelques grandes unités de production de l'industrie chimique et cimentière.

L'un des traits caractéristiques de l'industrie non houillère du Borinage, faut-il le souligner, est la prépondérance de la petite ou moyenne entreprise.

5) *Agriculture*

L'agriculture, qui est principalement orientée vers la production laitière (plus de 57% de la superficie agricole est occupée par des herbages) est sans cesse amoindrie par les affaissements miniers, l'extension des marécages et les empiètements de l'industrie.

6) *Infrastructure*

L'infrastructure externe et interne de la région est de valeur très inégale.

Deux *canaux* traversent parallèlement la région : l'ancien canal à 300 t de Mons à Condé (sera porté à 600 t) et le nouveau canal à 1.350 t de Nimy-Blaton-Péronnes.

Ces canaux mettent le Borinage dans le circuit passant par Liège, Namur, Charleroi, Tournai, Gand, Zeebruges, Anvers et Bruxelles, ce réseau étant lui-même connecté aux bassins industriels de la Ruhr et du Nord de la France,

Les *grandes liaisons routières* par contre sont très défectueuses, d'où la nécessité de l'autostrade Bruxelles-Paris et de l'autostrade de Wallonie, qui font partie du programme belge d'autoroutes.

Le système routier intérieur est également très inadéquat.

Au point de vue *ferroviaire*, Mons et son antenne de Saint-Gislain se trouvent à un croisement de grandes lignes internationales : Amsterdam-Paris, Liège-Lille. La ligne Bruxelles-Mons est en cours d'électrification.

Le réseau ferroviaire intérieur de la région est extrêmement dense et peut être facilement adapté aux nouveaux besoins industriels.

7) Services

L'habitat, par son encombrement et sa vétusté, est l'un des facteurs qui, se joignant au facteur physique cité plus haut, rend cette zone de la région de développement impropre à des implantations industrielles immédiates et importantes, si ce n'est sur certains sites charbonniers abandonnés.

L'urbanisme de l'habitat est pratiquement inexistant.

Par contre, tous les *autres services* sont en général adéquats et nombreux.

C'est spécialement le cas pour les écoles techniques, pour les centres de réadaptation professionnels (développés récemment), ainsi que pour les hautes écoles et les facultés universitaires.

Le réseau commercial est dense.

8) Climat psychologique

Divers traits qui précèdent sont caractéristiques de la stagnation et du déclin.

Dans ce processus cumulatif de déclin structurel où chacun des facteurs intervenant réagit sur l'autre en accélérant le mouvement vers le bas, il est évident que le facteur psychologique n'a pas le moindre rôle : l'infériorité matérielle, la grisaille et le délabrement de l'environnement accroissent le découragement ; celui-ci, à son tour, écarte encore un peu plus les facteurs économiques nécessaires au redressement.

B. — Principales lignes d'action suivies

Ces quelques données régionales étant ce qu'elles sont, les *lignes d'action* suivies depuis le début de 1959 ont été principalement les suivantes :

- délimitation adéquate de la région de développement ;
- promotion industrielle ;
- aménagement de l'infrastructure et des services (habitat) ;
- adaptation des programmes de formation professionnelle et d'enseignement technique aux besoins de l'industrie ;
- programme d'assèchement des zones urbaines et de récupération de terres agricoles ;
- répartition des ressources en eau de la région ;
- aide aux familles ;
- information à la population concernant les programmes et les réalisations en cours.

Il en ressort que l'action entreprise avait essentiellement et dès le début le caractère d'une *action globale* menée systématiquement sur tous les plans par une étroite convergence des moyens dans le temps et dans l'espace.

L'*impulsion* et la *coordination* de cette action d'ensemble appartenait au Cabinet de coordination économique du Premier ministre.

Cette coordination s'exerçait (notamment dans des groupes de travail mixtes) essentiellement sur les plans suivants :

- entre les départements ministériels et organismes publics intéressés ;
- entre le pouvoir central et les pouvoirs subordonnés ;
- entre le secteur privé et le secteur public.

1) *Délimitation adéquate de la région de développement*

Le Borinage a été délimité en tant que « région de développement » en fonction du but à atteindre : la reconversion économique.

L'*aire de dépression* est formée par les régions de fermeture des charbonnages et les zones d'activités complémentaires touchées par ces fermetures. Elle présente à la reconversion une série d'obstacles qui la rendent impropre à l'implantation d'industries de moyenne et de grande dimension : affaissements des terrains, marécages, insalubrité, encombrement, vieillissement.

Ces conditions défavorables ne permettent pas l'assortiment optimum des facteurs de production dans une perspective dynamique : l'éventail de choix n'est pas assez varié.

Il faut donc centrer la reconversion sur un site plus favorable qui en fait se trouve à la périphérie de l'« aire de dépression ».

L'*aire de reconversion* englobe tous les centres d'activités sains et susceptibles de développement (notamment les grandes unités de production chimiques et cimentières déjà mentionnées) ainsi que les zones d'implantation d'industries nouvelles en fonction des qualités du sol et de l'infrastructure.

C'est ainsi que le parc industriel du Ghlin-Baudour, appelé à devenir un nouveau *pôle de développement* de l'*aire de reconversion*, compte, en rase campagne, plus de 450 ha de terrains solides, situés de part et d'autre du nouveau canal à 1.350 t de Nimy à Blaton.

Il est à remarquer que cette délimitation déborde légèrement les limites du Borinage proprement dit qui coïncide avec l'« aire de dépression », pour inclure dans la « région de développement » des données favorables à la reconversion industrielle.

Cette délimitation constituait, en soi, une condition préalable à la réussite de toute politique de reconversion industrielle.

2) *Promotion industrielle (aide directe à l'entreprise)*

a) *Objectifs.*

- Création de nouvelles unités de production dans la région ;
- Réorganisation, rationalisation, reconversion et développement d'unités de production existantes ou de secteurs de production.

b) *Moyens employés.*

Ils ont été multiples et de nature très diverse.

1° Tout d'abord, ce qu'on pourrait qualifier, faute de mieux, de *maïeutique industrielle*. C'est-à-dire, une action à la fois dynamique et délicate dont le but est de rechercher et de susciter des initiatives industrielles, de mettre en présence des facteurs économiques et, le cas échéant, de compléter des projets industriels auxquels l'un ou l'autre élément fait défaut (apport de capital privé préalable à une demande de prêt, know-how industriel, études de marchés, etc.).

Cette action s'avère spécialement nécessaire pour les petites ou moyennes entreprises et dans la mesure où l'on se trouve devant un milieu relativement inerte, ce qui est certainement le cas d'une région en déclin.

L'instance gouvernementale exerçant cette action, en l'occurrence le chargé de mission pour le Borinage, M. le Professeur Yves Urbain, était aidé en cela par une société coopérative privée d'études et d'assistance aux régions touchées par les fermetures des charbonnages (S.O.C.O.R.E.).

2° *L'information à l'industrie.* — Cette information porte d'une part sur tous les facteurs d'implantation régionaux intervenant dans le calcul de rentabilité de l'entreprise et, d'autre part, sur le contenu des lois dites de relance économique.

Cette information doit être particulièrement élaborée pour les investisseurs étrangers.

3° *Action systématique en vue de la réorganisation et de la rationalisation d'entreprises ou de secteurs de production.* — Avec l'aide de l'Office belge pour l'assainissement de la productivité, des entreprises ou des secteurs de production font l'objet d'une opération de réorganisation et de rationalisation qui constitue d'ailleurs la condition même de l'octroi de crédits.

Il s'agit notamment de l'industrie de la chaussure, autrefois prospère dans la région.

4° *Incitations financières et fiscales en faveur d'investissements dans la région de développement.* — Ces mesures légales découlent des lois dites de relance économique de juillet 1959.

Un rapport particulier est consacré à cette question. Mais il semble que l'instrument le plus utilisé dans ce domaine a été celui des crédits à taux d'intérêt réduit et à terme plus ou moins long.

5° *Construction d'usines.* — Ces mêmes lois permettent la construction d'usines par les pouvoirs publics.

Ce moyen qui a été utilisé dans d'autres régions de développement du pays, notamment à Bruges, à Hasselt, Grobbendonk et Alost, n'a pratiquement pas été utilisé dans le Borinage jusqu'ici ni par les pouvoirs subordonnés, ni par l'Etat.

L'on considère, par ailleurs, que la construction d'usines par les pouvoirs publics n'est à encourager qu'en présence d'un programme d'investissement connu.

L'usine « passe-partout » et préexistante ne fait pas partie de l'arsenal des moyens jusqu'ici employés.

L'on remarque cependant que, dans de nombreux cas, des industriels étrangers y seraient sensibles.

6° *Aménagement d'infrastructure.* — Spécialement dans le cas du zoning industriel de Ghlin-Baudour, l'Etat prend à sa charge toute l'infrastructure du zoning. Ceci a certainement été une incitation sérieuse à s'y installer pour les complexes industriels qui sont actuellement en cours d'implantation sur ce site.

7° *Formation et réadaptation professionnelle.* — Ce facteur a joué un rôle important. Des nouveaux centres de réadaptation professionnelle ont été créés dans la région.

C'est ainsi que le problème de la formation et de la réadaptation professionnelle est spécialement important dans le cas de l'un des complexes industriels s'installant dans le zoning de Ghlin-Baudour. Il s'agit d'une nouvelle verrerie qui, regroupant plusieurs unités de production existantes en vue de réaliser dans les meilleures conditions un planning d'expansion, deviendra une des verreries les plus importantes du pays. Elle occupera, d'ici deux ans, près de 1.500 ouvriers, dont les premières équipes sont actuellement en stage de formation professionnelle dans un nouveau centre pour ouvriers verriers.

8° *Follow-up.* — Cette activité ex-post de nature psychologique consiste à « suivre » une entreprise nouvellement installée pendant un certain temps, dans le but de donner à l'industriel le sentiment qu'il peut encore compter sur un appui justifié des pouvoirs publics pour l'aider en dehors même des seules questions de crédit. Par exemple, si ce n'est que dans ses rapports avec les administrations publiques.

Ce « protectorat » assez impondérable doit être essentiellement momentané, comme d'ailleurs toutes les autres interventions.

Un seul but : créer un climat de confiance dans une région qui en manque totalement.

Remarque importante sur l'utilisation de ces moyens.

Aucun de ces moyens n'a de valeur absolue. Leur efficacité ne peut résulter que de leur combinaison. Celle-ci varie nécessairement selon les cas d'espèce rencontrés.

Pour tel projet industriel, le problème majeur sera la formation professionnelle, pour un autre l'infrastructure ou le taux d'intérêt et la durée du prêt.

L'aide des pouvoirs publics doit avoir un caractère à la fois *global et différentiel*. C'est également le moyen d'éviter des dépenses dont l'utilité marginale serait faible.

D'autre part, l'utilisation de ces moyens *ne peut* aboutir à *fausser le calcul de rentabilité* de l'entreprise. Ils ne doivent constituer que l'étincelle initiale.

c) *Bilan au 17 juin 1960.*

1) *Entreprises nouvelles.*

1° *Entreprises implantées.* — Quatre entreprises de *petite dimension* se sont créées dans le courant de l'année 1959. Elles totalisent un investissement global de 37 millions et un emploi actuel de 200 ouvriers. *Secteurs en cause* : grosse mécanique, industrie alimentaire, confection et matériaux de construction. L'une d'entre elles, qui a éprouvé de sérieuses difficultés, est actuellement en réorganisation.

2° *Entreprises en voie d'implantation.* — Cinq complexes industriels *importants* sont en voie de s'établir dans le Borinage. Ils totalisent un investissement de 1 milliard 313 millions et, dans les deux prochaines années, plus de 3.500 emplois nouveaux.

Secteurs : verrerie, industrie alimentaire, mécanique, métallurgie, matériel électrique.

3° *Entreprises en attente de réalisation.* — Cinq entreprises, dont une importante, attendent leur mise au point finale pour s'implanter. Elles totalisent 790 millions d'investissement et impliquent la création de quelque 950 emplois nouveaux.

Secteurs : textile, métallurgie, mécanique, industrie du papier.

4° *Affaires nouvelles dont l'examen est avancé.* — Trois petites entreprises totalisant des demandes de *crédit* de 59 millions et une mise au travail de 140 ouvriers.

Secteurs : industrie alimentaire et matériaux de construction.

5° *Projets.* — *Huit* projets d'affaires nouvelles sont actuellement étudiés par les secteurs privé et public. Il s'agit, notamment, de quatre firmes américaines et d'une suédoise (industries alimentaire, chimique et pharmaceutique).

2) Entreprises existantes.

1° *Entreprises ayant pris de l'extension.* — *Quinze* entreprises ont reçu au total 277 millions de crédit et ont créé 525 emplois nouveaux.

Quatre d'entre elles sont de grosses entreprises intervenant pour 255 millions de crédit et quelque 300 emplois nouveaux.

Secteurs intéressés : métallurgie, réfractaires, produits chimiques, chaussure.

2° *Projets de reconversion et d'extension en voie de réalisation.* — *Trente* entreprises ont introduit des demandes de *prêts* leur permettant de procéder à des modernisations, des reconversions et des extensions et se montant à 349 millions de francs.

Deux grosses entreprises interviennent dans ce chiffre pour plus de 120 millions.

Secteurs : métallurgie, industrie alimentaire, confection, construction métallique, industrie du papier, matériaux de construction, mécanique, industrie du bois, matériel électrique, produits chimiques.

3° *Réorganisation d'entreprises et de secteurs de production.* — *Neuf* entreprises sont actuellement en voie de réorganisation dans les secteurs de la construction métallique, des matériaux de construction, des produits réfractaires et de la métallurgie.

L'industrie de la chaussure, notamment, fait l'objet d'une action suivie de l'Office belge pour l'accroissement de la productivité pour mettre au point, pour ce secteur, des formules indispensables de groupement et de spécialisation.

3) *Aménagement de l'infrastructure économique et sociale*

a) *Principe directeur.*

Il convient, semble-t-il, de faire une distinction entre, d'une part, tous les éléments d'infrastructure interne et externe indispensables ou influençant directement le calcul de rentabilité des premiers gros investissements industriels et, d'autre part, tout ce qui peut être fait en plus longue période tant au point de vue de l'infrastructure strictement dite que sous l'angle du cadre urbanistique.

Cependant, des aménagements faits au cours de la phase d'*urgence* ne pourraient, en aucun cas, compromettre un programme de *longue période* qui, à son tour, ne peut devenir une idole.

Un *équilibre* est à atteindre entre ces diverses préoccupations.

Dans la phase d'*urgence*, il apparaît avantageux d'opérer, autant que possible une *concentration géographique des premiers gros investissements* privés et publics à des endroits particulièrement bien situés par rapport à l'infrastructure déjà existante et en raison d'autres facteurs.

Cette concentration d'investissements publics et privés en des lieux privilégiés de la région se justifie tant au point de vue économique qu'au point de vue psychologique.

Au point de vue économique l'on sait que l'émiettement des crédits d'équipement sur de grandes étendues provoque finalement une moindre amplification induite des revenus que la concentration du même volume de crédits sur un nombre limité de *zonings industriels* où l'efficacité des investissements sera renforcée par un effet de masse et par des accroissements indirects de l'activité.

De plus, du point de vue psychologique, le caractère spectaculaire d'un grand chantier se couvrant progressivement d'usines importantes, groupées en parc industriel, est de nature à donner à la population le sentiment d'un réel renouveau.

Enfin, l'aménagement des *grandes voies d'accès* à la région par eau, route et fer relève également de la phase d'*urgence*.

b) *Réalisations et programmes.*

Un rapport particulier étant consacré aux problèmes de l'infrastructure, je me contenterai de faire brièvement la liaison avec ce qui vient d'être dit.

1. *Phase d'urgence.* — Les travaux sur le *zoning de Ghlin-Baudour* situé à la périphérie Nord du Borinage, sur le canal à 1.350 t de Nimy à Blaton, sont actuellement en cours.

L'investissement public pour l'équipement entier du *zoning* se montera à près de 400 millions de francs belges, alors que les deux premiers complexes industriels qui s'y installent représentent déjà à eux seuls un investissement privé de 1.280 millions pour une mise au travail de quelque 2.500 ouvriers.

L'on peut dire qu'un premier noyau de croissance est en place. D'ici deux ans il sera en activité.

— De nombreux travaux ont été entrepris pour l'amélioration des *grandes voies d'accès au Borinage* : il s'agit essentiellement d'aménagements faits sur les grands axes routiers Nord-Sud et Est-Ouest, sur le

circuit des canaux belges mettant le Borinage en rapport avec Anvers et les réseaux français et allemands, ainsi que sur la ligne de chemin de fer Amsterdam-Paris et ses antennes.

Ces travaux seront poursuivis notamment pour la construction de l'autoroute de Wallonie (Est-Ouest) et l'autoroute Paris-Bruxelles, qui se croiseront sur la bordure Nord-Est du Borinage.

2. *Longue période.* — Un *plan d'aménagement économique et social du Borinage*, dont l'avant-projet a été dressé par une association privée de la région, l'« Association pour l'aménagement économique et social du Borinage », a été mis au point et sa réalisation va commencer.

Ce plan reprend d'ailleurs un certain nombre d'éléments appartenant à la phase d'urgence, mais en les intégrant dans un programme d'ensemble de nature urbanistique.

Le rapport particulier sur les questions d'infrastructure fournit à cet égard les explications nécessaires.

4) *Adaptation des programmes de formation, de réadaptation professionnelle et d'enseignement technique aux besoins réels de l'industrie*

Au chapitre de l'aide directe à l'entreprise, l'intervention de l'Etat pour la formation professionnelle de sa main-d'œuvre a été jugée comme l'une des incitations directes les plus efficaces en faveur d'un investissement industriel.

Il est également vrai qu'en l'absence même d'une demande précise émanant d'une firme déterminée, aussi bien les programmes de formation professionnelle que ceux des écoles techniques, si nombreuses dans la région, devraient être branchés sur les besoins de l'industrie.

Des indications prévisionnelles sont à cet égard nécessaires.

Les disponibilités en main-d'œuvre dans le Borinage et, plus largement dans la province du Hainaut, vont devenir très importantes au cours des prochaines années. Une étude prévisionnelle est actuellement engagée par le Conseil central de l'Economie afin d'en déterminer les dimensions au cours des dix prochaines années.

Encore faut-il établir entre cette main-d'œuvre disponible et l'industrie, la connexion indispensable par des programmes adéquats de formation technique.

Ce genre d'ajustement est loin d'être spontané. En fait un décalage important est sans cesse constaté.

5) *Programme d'assèchement des zones urbaines et programme de récupération et de valorisation agricole de terres marécageuses*

Les marais sont les mêmes. Mais selon qu'ils inondent des agglomérations ou qu'ils couvrent des terres agricoles, le but et les moyens de leur assèchement ne sont pas identiques. Les instances qui en sont chargées ne sont pas les mêmes non plus.

Ce qui veut dire qu'il y a ici, comme partout ailleurs, un problème de coordination.

a) *Programme d'assèchement des zones urbaines de la Vallée de la Haine.*

Le problème est ici essentiellement un *problème d'assainissement et d'urbanisme*. Il s'agit de protéger les agglomérations contre l'envahissement ou l'infiltration des eaux. Les coefficients de sécurité sont élevés et les travaux, en général, coûteux.

Le Ministère des travaux publics a chargé l'« intercommunale pour le démergement et l'assainissement de la Vallée de la Haine » de dresser le planning et de faire le travail.

Des crédits importants ont été consentis et le travail est en cours.

b) *Programme d'assèchement et de valorisation agricole des terres.*

Le problème ici est un *problème de production*. Il s'agit de redonner vigueur à l'agriculture de la région qui est rongée à la fois par les affaissements miniers et les marais et par les empiètements de l'industrie.

Il s'agit aussi de fournir des terres de remplacement aux quelques agriculteurs expropriés dans le zoning industriel de Ghlin-Baudour.

Les coefficients de sécurité ne sont pas les mêmes et les terres doivent rester suffisamment irriguées. Les travaux sont moins coûteux.

Cette opération d'assèchement et de mise en valeur de terres immergées est menée par le service de l'hydraulique agricole (Ministère de l'agriculture) et par la société nationale de la petite propriété terrienne.

Des crédits ont été donnés et les travaux ont débuté.

C'est ainsi que toutes les terres arables qui sont enlevées au Nord du canal Nimy-Blaton en raison du nivellement du zoning industriel, sont déversées au Sud de ce canal sur les chantiers de bonification foncière de Ghlin-Jemappes.

6) *Répartition des ressources en eau de la région*

Le Borinage a trop d'eau. Cependant, pour ce qui est des eaux souterraines, il est considéré comme une réserve aquifère pour tout le pays.

D'où un problème de rareté relative et de répartition entre les besoins en cause au niveau régional et national.

C'est dans ce but que le Conseil ministériel de Coordination Economique a chargé un Groupe de Travail Interministériel dont la mission était :

- a) de dresser un bilan hydrologique de la région ;
- b) de déterminer les principes de répartition de l'eau entre les besoins de l'industrie, des transports par eau, de l'agriculture et de la population ;
- c) de déterminer les points de collaboration obligés des divers départements intéressés dans l'application de ces principes d'utilisation ;
- d) de veiller à une coordination permanente dans ce domaine.

Ce problème d'ordre général devait être résolu parallèlement aux programmes particuliers d'assèchement des agglomérations et des terres agricoles.

Il intéresse à la fois les départements des travaux publics, de l'agriculture, de la santé publique et des affaires économiques.

Certaines questions ont déjà été réglées dans ce domaine.

7) *Politique familiale*

Nous avons vu que la démographie boraine est l'une des plus déclinantes qui soit en Belgique.

Si l'on veut garder et valoriser le capital fixe qui se trouve investi dans cette région et qui ne doit être que reconverti ou développé, il faut y prendre garde. Ceci, en termes de simple comptabilité nationale.

Si l'on veut assurer à cette région un *renouveau économique en longue période*, il est évident qu'il faut y mener une politique familiale spécialement énergique.

En avril 1959, le Comité régional de la ligue des familles nombreuses de Mons tenait en cette ville des journées d'études et d'action familiales. Le Ministre de la santé publique et de la famille promit à cette occasion de faire du Borinage une région test familiale, dans un discours qui eut un large retentissement.

Depuis lors, le Comité régional a travaillé à la réalisation du programme de rénovation familiale élaboré au cours de ces journées.

Des résultats ont suivi :

— un conseil consultatif provincial de la famille et un comité provincial du logement ont été créés ;

— des communes de la région s'apprêtent à réaliser certains objectifs de ce programme, tels que l'échevinat des familles ou l'allocation de naissance.

Le chargé de mission pour le Borinage a toujours appuyé au maximum le programme de la ligue des familles nombreuses.

Récemment il lui a donné son appui pour la création d'un service social et familial du Borinage, qui pourrait être un instrument utile pour cette politique de rénovation familiale.

8) *Information et action psychologique*

Le facteur psychologique dans le processus cumulatif de déclin économique étant si actif, l'action entreprise doit également s'exercer à ce niveau.

Il est extrêmement important, semble-t-il, de tenir l'opinion publique régionale au courant des problèmes qui se posent, des programmes et des réalisations.

Dans la pratique, on a pu constater, par ailleurs, le processus psycho-économique suivant :

Plusieurs inaugurations de petites entreprises, montées en épingle par la presse, ont eu, au début de l'opération Borinage, une répercussion psychologique sans aucune commune mesure avec leur importance économique.

Mais l'effet en a été, lui, très important et de nature économique : pour la première fois, depuis longtemps, il s'agissait d'ouvrir une entreprise et non plus d'en fermer, le choc était donné, la confiance revenait et une série de projets d'investissements cachés dans des dossiers sont ressortis au grand jour.

Les demandes de prêts ont afflué en flèche.

La première phase a donc été de nature surtout psychologique et au moyen de petits investissements dispersés à travers la région.

La deuxième phase est celle de la réalisation de programmes industriels importants, qui pour être mis au point avaient besoin de beaucoup plus de temps. C'est seulement maintenant qu'ils commencent à se réaliser sur le terrain.

Entre les deux, il y a eu d'ailleurs, un moment donné, un sensible renversement de l'opinion à la suite des difficultés rencontrées par l'une des nouvelles petites entreprises inaugurées au début et qui ne représentait d'ailleurs plus qu'une fraction infime de l'ensemble des investissements nouveaux réalisés entre temps dans la région à la date du 16 mai 1960, ce rapport était, en termes de crédits accordés, de 5 millions à 664 millions.

Ce renversement aurait pu probablement être évité si l'opinion avait été mieux informée de l'évolution des investissements nouveaux et des

prêts accordés dans le cadre de la relance économique du Borinage et si, au point de départ et fondamentalement, elle avait été habituée à l'idée que seules la continuation d'un état de passivité et l'inaction étaient exemptes de tout risque industriel.

En tout cas, il est clair qu'une technique élaborée d'information devrait être mise au service d'une action de relance économique d'une région en déclin structurel.

9) *Remarque finale*

Ce bref exposé ne fait qu'effleurer la *diversité* et la *complexité* des problèmes effectivement rencontrés dans le cas du Borinage.

Une fois de plus, il est, semble-t-il, essentiel de donner à l'action pour le développement ou la reconversion économique d'une région, un *caractère global* : elle doit porter sur tous les facteurs de sous-développement ou de déclin et de manière systématique et raisonnée.

C'est pourquoi le problème de la *coordination* est fondamental.

La faculté d'avoir une politique dans ce domaine et celle de l'appliquer jusqu'au bout dépend essentiellement de la solution qu'on y apporte.

C. — Critique

La critique fondamentale que l'on doit faire est celle-ci : la politique de reconversion économique du Borinage n'a pu s'appuyer ni sur une *programmation industrielle* basée sur des études systématiques d'un certain nombre de grandeurs économiques, ni sur un *cadre institutionnel* précis, fixe et adéquat.

C'est seulement au cours des derniers mois que certaines améliorations ont été apportées à cet état de choses, notamment par la création d'un bureau de la programmation.

Or, la situation était sérieuse et de toute *urgence* une *action* devait être lancée sans plus attendre.

Si l'on veut, l'opération « Borinage » est partie en flèche avec beaucoup de dynamisme et quelques hypothèses de travail, mais sans l'appui logistique nécessaire en vue d'une exploitation systématique et de grande envergure de la percée réalisée dès les premiers mois.

a) *Programmation.*

Il s'agit de l'établissement d'un « plan » pour l'orientation des investissements privés et publics, fait au niveau national, mais au triple point de

vue temporel, sectoriel et spatial ; ce « plan » étant basé lui-même sur un certain nombre d'études systématiques des grandeurs économiques intervenant dans le calcul.

Il reste d'ailleurs purement indicatif pour ce qui est de l'entreprise privée.

Son seul effet peut jouer sous l'angle des incitations citées plus haut qui pourront être utilisées par les pouvoirs publics dans une mesure plus ou moins grande selon que l'investissement considéré se trouve ou non dans la ligne générale de cette programmation.

Enfin cette programmation économique doit également reposer sur la recherche scientifique faite en vue d'applications technologiques industrielles.

b) Institutions.

Nos institutions ne semblent pas adaptées *pour une action coordonnée et dynamique* en vue de promouvoir l'expansion économique. Elles ont été conçues dans un tout autre climat.

L'on peut désigner *trois fonctions engrenées l'une sur l'autre* et qui devraient être remplies en tout état de cause pour mener une politique d'expansion économique :

1) *Programmation économique dans les trois perspectives globale, sectorielle et régionale.*

2) *Recherche scientifique et technologique.*

3) *Une politique économique régionale coordonnée et dynamique en tant qu'instrument de concrétisation de la politique d'expansion économique.*

A l'heure actuelle — mais pas au début de l'opération de reconversion du Borinage — des organismes ont été mis sur pied pour le (1) et le (2) : le Conseil national de la recherche scientifique d'une part et le Bureau de la programmation d'autre part.

Mais l'on ne peut pas dire encore qu'il existe entre les plans (1), (2) et (3) une liaison organique bien établie.

C'est néanmoins de leur articulation pratique que doit résulter une bien plus grande efficacité.

Enfin, toujours sur le plan institutionnel, les *rapports entre le pouvoir central et les milieux économiques et sociaux de la région* viennent seulement maintenant de s'institutionnaliser par la création récente d'un Comité consultatif pour l'expansion économique du Hainaut, présidé par le gouverneur de la province et agréé par le Ministre des affaires économiques.

Ce rouage consultatif établit un trait d'union qui jusqu'ici faisait défaut.

Par ailleurs, au plan régional, des sociétés régionales d'équipement pour des parcs industriels sont prévues par les lois de relance économique de juillet 1959 mais n'ont pas été encore mises sur pied : le zoning de Ghlin-Baudour étant directement équipé par l'Etat.

A cet égard, l'on estime actuellement que deux types d'organismes régionaux pourraient être utiles :

1) des organismes consultatifs avec un objet très large et général (par exemple : le Comité provincial d'expansion économique) ;

2) des organismes à pouvoirs réels mais limités à un objet déterminé (par exemple : l'assainissement et le démergement de la Vallée de la Haine, ou une éventuelle société pour l'équipement et la gestion d'un zoning industriel ou encore des sociétés régionales d'investissement dépendant d'une société nationale d'investissement).

Par contre, la création dans tout le pays d'organismes régionaux à pouvoirs réels *et* étendus à un objet aussi général que la promotion économique semble tout à fait contre-indiqué et aboutirait à une complète pulvérisation de toute politique économique régionale en tant qu'instrument de la politique d'expansion économique du pays.

D. — Propositions

a) *Principe.*

L'on constate chez les industriels, spécialement étrangers, une répulsion marquée pour les régions minières en déclin.

Celles-ci sont donc incontestablement désavantagées par rapport à d'autres régions de développement du pays qui, en général, sont des régions insuffisamment développées ou, en tout cas, moins « marquées ».

Une intervention de la C.E.C.A. pourrait donc, en donnant une aide complémentaire spécifique aux régions houillères en reconversion, neutraliser cet handicap souvent très important.

b) *Intervention éventuelle de la C.E.C.A.*

En s'inspirant de l'expérience acquise, l'on peut affirmer que la C.E.C.A. pourrait avoir un rôle décisif sur les plans suivants :

1) Au plan de l'étude régionale.

Participation au financement et à la direction :

a) *d'études globales* dont l'objectif serait essentiellement de fournir

à la politique économique régionale des *critères précis pour la sélection des investissements* à orienter dans la région en cause ;

b) *d'études partielles* portant sur des secteurs de production à réorganiser, rationaliser ou reconvertir.

Ces deux catégories d'études pourraient être confiées à des sociétés d'études privées présentant les garanties voulues (objectivité, compétence).

2) Au plan de la promotion industrielle directe.

a) *Création d'un service C.E.C.A. d'information industrielle* dont le but serait spécialement de fournir aux industriels extérieurs à la Communauté, des *données strictement comparables sur les conditions d'implantation* dans les diverses régions houillères C.E.C.A. en reconversion.

b) *Aides pour le financement d'études de marché et de rentabilité* au bénéfice d'une entreprise particulière.

c) *Octroi de primes à l'emploi*, limitées éventuellement au seul réemploi d'ouvriers mineurs.

d) *Financement de certains travaux d'infrastructure demandés de manière précise par des entreprises déterminées.*

Spécialement dans le cas d'une entreprise s'installant dans un zoning industriel.

3) Au plan de l'aide à la région,

L'on pourrait concevoir également une intervention de la C.E.C.A. pour l'équipement de zonings industriels dans des régions houillères en reconversion.

RAPPORT NATIONAL FRANÇAIS
La conversion des entreprises industrielles

par

Marcel PARODI
*Inspecteur de l'Industrie et du Commerce
au Ministère de l'Industrie*

Introduction

Le problème de la conversion s'est posé de longue date dans les régions charbonnières. L'épuisement de certains gisements ou parties de gisements en exploitation prive, en effet, de leur emploi des mineurs qui doivent être reclassés. Cependant, jusqu'à ces dernières années, il n'a pas été nécessaire d'aborder systématiquement de tels problèmes ; ils se sont, en effet, *posés d'une manière assez étalée dans le temps* pour que le simple jeu des initiatives privées, dans des régions qui connaissaient un certain essor, permette de les résoudre dans des conditions satisfaisantes. Mais à ce facteur s'ajoute depuis peu un élément nouveau qui impose une étude plus poussée dans la recherche des solutions.

En France, jusqu'en 1914 le charbon a, dans le domaine énergétique couvert la quasi totalité des besoins. En 1950, il couvre encore 73% des besoins d'énergie primaire contre 17% pour le pétrole ; en 1959 les parts respectives du charbon et du pétrole sont de 58% et de 29%.

Cette évolution ne s'est pas jusqu'à présent marquée par une réduction du tonnage de charbon consommé en France qui, sous réserve des variations à court terme dues à la conjoncture et au climat, est resté à peu près constant depuis de nombreuses années : le développement du volume des ventes de produits concurrents a, en effet, sensiblement correspondu au développement du marché de l'énergie.

Cependant, la modification récente des perspectives énergétiques, et notamment l'apparition d'importantes sources nouvelles d'énergie nationale conduit à prévoir pour le proche avenir une extension de la très sévère concurrence apparue au cours des dernières années. Etant donné la place déjà prise par les autres produits énergétiques, l'industrie charbonnière ne pourra tenir son rang que si elle est en mesure de s'adapter pour offrir aux consommateurs des combustibles à prix concurrentiels ; faute de quoi elle devra inévitablement s'effacer de plus en plus devant les combustibles concurrents qui, par leur facilité d'emploi, jouissent souvent d'un préjugé favorable.

La sévérité de cette concurrence et ses conséquences pour l'industrie charbonnière ont été mises en évidence par les événements des deux dernières années : l'évolution structurelle aggravée par des facteurs conjoncturels et climatiques ont entraîné de graves difficultés, imposant l'accumulation des stocks et le recours au chômage.

Aussi, le Gouvernement soucieux de pallier ces difficultés et d'assainir à long terme la situation charbonnière a-t-il été conduit à prévoir un programme d'adaptation des charbonnages pour éliminer les fosses qui ne se présenteraient pas dans des conditions de rentabilité suffisante : de 60 millions de tonnes en 1959, l'objectif de production est ramené à environ 53 millions de tonnes en 1965.

Les raisons mêmes d'ordre économique qui imposent une telle régression font que les divers bassins seront inégalement touchés. Diverses mesures telles que la retraite anticipée de certains mineurs, jointe à la fusion naturelle des effectifs, permettront certes de réduire l'importance quantitative des reclassements qui seront indispensables pour rendre un tel programme socialement supportable. Il n'en reste pas moins que la conversion industrielle des zones touchées par la fermeture de mines se trouve, à présent, posée avec beaucoup d'acuité.

Le problème est vaste car la conversion des installations charbonnières ne peut-être entendue au sens strict. En effet, il ne peut s'agir seulement de faciliter un changement d'activité, avec les mêmes dirigeants, dans les mêmes locaux ; en fait il s'agira, dans la plupart des cas, d'empêcher une région de mourir. A cet effet, les objectifs à atteindre sont :

— d'une part, de développer les autres industries qui peuvent se trouver dans la zone considérée ;

— d'autre part, de favoriser la création de nouvelles industries ou le transfert, dans cette zone, d'entreprises industrielles déjà existantes et en expansion dans des régions surindustrialisées.

Ce problème n'est donc qu'un aspect du développement économique français et l'étude des mesures et des moyens à mettre en œuvre pour permettre la réalisation de programmes d'investissements tendant à la réanimation des zones atteintes par la fermeture de mines touche à la plupart des moyens d'intervention de l'Etat tant dans le domaine administratif que financier.

Toutefois, depuis 1954, les Pouvoirs Publics se sont efforcés d'élaborer et de réaliser une politique spécifique d'aide aux entreprises pour leur permettre de s'adapter aux conditions nouvelles de la concurrence internationale et de l'évolution des marchés et des techniques.

Certes, le Gouvernement aurait pu estimer que l'effort d'adaptation rapide demandé à notre industrie pouvait être laissé entièrement à l'initiative privée sous la pression des impératifs économiques. Mais il est apparu que l'automatisme des ajustements s'il était admis sans limite, sans correctif, aurait des conséquences sociales trop graves, pour être accepté. Les Pouvoirs Publics ont donc décidé de prendre certaines mesures tendant à faciliter l'adaptation et la conversion des entreprises

industrielles dans le cadre d'une politique de plein emploi et d'amélioration de la répartition des industries sur le territoire.

Ces mesures qui ont été élaborées au fur et à mesure des besoins ont été inspirées moins par des considérations de doctrine que par des soucis d'efficacité.

Les problèmes qui se posent au Gouvernement du fait des nouveaux objectifs fixés aux charbonnages relèvent quant à la recherche d'une solution, d'un tel système. Mais la nature particulière de l'industrie charbonnière, la qualification ou plus exactement la non-qualification professionnelle d'une partie importante de la main-d'œuvre et la localisation de certaines houillères créent des difficultés supplémentaires venant s'ajouter à celles que l'on rencontre déjà normalement lors de la conversion d'une entreprise industrielle.

Aussi, mon propos d'aujourd'hui consistera-t-il à vous exposer d'une part le système élaboré en France pour faciliter la conversion des entreprises industrielles, son évolution en fonction de l'expérience acquise et les résultats obtenus et, d'autre part, ses possibilités d'application à la conversion des mines de charbons.

En France, la politique spécifique de conversion de l'activité des entreprises industrielles ou de création d'établissements nouveaux poursuit un double objectif.

D'une part, elle cherche à créer des emplois soit dans les régions ou localités où existe un chômage d'importance exceptionnelle, soit dans lesquels une situation comparable risque de se reproduire à bref délai par suite de la fermeture décidée ou prévue d'établissements. D'autre part, elle vise à répartir harmonieusement sur l'ensemble du territoire les implantations industrielles, en vue de créer des emplois dans les régions qui disposeraient d'une façon durable d'un excédent de main-d'œuvre résultant soit de l'évolution de la production agricole ou de l'amélioration des méthodes de culture, soit de l'arrivée sur le marché du travail de jeunes terminant leur scolarité.

De plus, au cours des dernières années, on a assisté en France, dans la région parisienne, à une concentration industrielle d'une telle ampleur que les pouvoirs publics ont dû intervenir pour la freiner, afin d'en limiter les conséquences particulièrement néfastes du point de vue social.

C'est ainsi que par décrets en date des 5 janvier 1955 et 31 décembre 1958, le Gouvernement a soumis à autorisation préalable de l'administration la création ou l'extension des établissements industriels importants dans la région parisienne. Il s'agit de ceux qui emploient plus de 50 ouvriers ou qui occupent plus de 500 m² de surface bâtie.

En dehors de cette région, il existe une liberté complète pour les indus-

triels de s'installer là où ils le jugent opportun ; qu'il s'agisse de la conversion de l'activité d'une entreprise ou d'un transfert géographique, l'administration n'agit jamais autoritairement ; elle n'entend pas se substituer aux industriels pour fixer le destin de leur entreprise ; elle n'agit que sur leur demande expresse. Ce sont eux et eux seuls qui ont la charge de présenter un programme techniquement possible et économiquement rentable.

Dans ces conditions, les moyens d'intervention de l'Etat pour orienter les industriels dans le choix de leur implantation consistent à leur offrir certains avantages particuliers s'ils acceptent de s'installer là où les pouvoirs publics le jugent nécessaire du point de vue économique et social. Cette aide peut profiter aux industriels soit d'une manière indirecte par la réalisation de travaux d'infrastructure facilitant le développement des entreprises existantes et l'implantation de nouveaux établissements industriels, soit d'une manière directe par l'octroi d'avantages financiers ou fiscaux aux entreprises se développant ou s'installant dans certaines zones ou localités.

Mais cet éclairage nouveau d'un problème fort ancien ne doit pas faire illusion ; sous couleur de réanimation régionale il ne s'agit pas de faire revivre les particularismes locaux et de maintenir coûte que coûte des activités économiques périmées, mais de développer rationnellement les économies régionales dans le cadre de l'économie nationale tout entière.

C'est dans ce dessein que les décrets du 30 juin 1955 et les suivants ont donné mission au commissariat général du Plan d'établir des programmes d'action régionale, une vingtaine pour l'ensemble de la France. Ces programmes sont destinés à prolonger et à compléter le plan national de modernisation et d'équipement en le projetant sur la carte compte tenu des diversités françaises et de l'aménagement rationnel du territoire.

I. — Aide indirecte au profit des Industriels

La création d'activités nouvelles est facilitée par l'existence d'une *infrastructure satisfaisante*. Des voies de communication faciles par route, fer et avion, des sources d'énergie correspondant aux besoins (gaz, électricité, charbon, pétrole) sont des facteurs souvent déterminants du choix de l'implantation des industries.

Les mêmes remarques peuvent être faites en ce qui concerne *l'équipement collectif*. La présence d'établissements scolaires des divers degrés ou des diverses disciplines, de foyers culturels et de logements, influe favorablement sur le choix d'une localité par les chefs d'entreprise.

Mais l'incidence de ces éléments, qu'il s'agisse de l'infrastructure ou de l'équipement collectif n'est pas identique sur la détermination des industriels : elle varie sensiblement en fonction de l'importance de l'entreprise et de la nature de ses activités.

L'existence d'une infrastructure industrielle valable constitue également un attrait important pour les industriels. Aussi, les plans d'urbanisme dont, en principe, doivent être dotées les communes de plus de 10.000 habitants, comportent tous un « zonage » qui prévoit une ou plusieurs zones industrielles adaptées aux perspectives de développement démographique et économique de la commune intéressée.

Pour l'acquisition des terrains sur lesquels sera installée la zone industrielle et leur aménagement (voies de communication, approvisionnement en électricité, en eau potable et industrielle, en gaz, évacuation des eaux résiduelles, etc.) des moyens de financement particuliers sont mis à la disposition des collectivités territoriales (départements, communes), des établissements publics (chambre de commerce) ou des sociétés d'économie mixte s'engageant dans de telles opérations. Cette aide leur est accordée soit par le Fonds national d'aménagement du territoire au moyen d'avances à court terme au taux de 2,5%, soit par la Société centrale d'équipement du territoire sous forme de prêt à moyen ou long terme à des taux légèrement supérieurs.

Le facteur « terrains » est, en effet, un élément souvent prépondérant dans la décision des industriels. Ceux-ci attachent une grande importance à la rapidité de réalisation de l'opération qu'ils envisagent. La possibilité d'acquérir, dans des délais brefs, à des prix raisonnables, des terrains offrant des facilités de construction et comportant les divers équipements nécessaires constitue une incitation puissante à l'installation des entreprises. Aussi les collectivités locales intéressées par l'industrialisation de leur circonscription se sont-elles résolument lancées dans une politique de création de zones industrielles.

A lui seul, le Fonds national d'aménagement du territoire a facilité, par l'octroi de prêts à 2 ans, renouvelables 2 fois, au taux de 2,5%, la création de zones industrielles d'une surface totale de plus de 2.400 hectares représentant 76 opérations sur lesquelles une trentaine sont terminées.

A l'heure actuelle, on compte au total environ 200 zones industrielles.

Mais la création de zones industrielles ne suffit pas pour inciter les industriels à venir s'installer dans une région déterminée, il est nécessaire, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, qu'une infrastructure suffisante existe. La réalisation de ces travaux incombe principalement à l'Etat et aux collectivités locales : départements ou communes. Mais si ces collectivités bénéficient sur le plan technique du concours des grands Corps de

l'Etat, elles sont le plus souvent privées dans le domaine financier des conseils qui leur permettraient de faire des études de rentabilité et de mettre au point des plans de financement satisfaisants.

Quand les travaux intéressent plusieurs collectivités territoriales, ces concours extérieurs sont plus nécessaires encore en raison de l'ampleur et de la complexité des problèmes ; il y a alors intérêt à concentrer au sein d'un seul organisme les moyens de réaliser les travaux d'infrastructure qui conditionnent l'implantation d'ensembles industriels.

A cet effet, un certain nombre de textes, ont, au cours des dernières années, créé et organisé des sociétés dites « sociétés d'économie mixte » groupant dans chaque cas particulier les personnes publiques et privées intéressées.

Aussi, les Pouvoirs Publics, dès la parution des textes de 1955 sur l'expansion régionale ont-ils demandé aux grands établissements financiers du secteur public et semi-public de s'associer en vue de seconder les efforts des sociétés d'économie mixte.

C'est ainsi que fut créée « la Société centrale pour l'équipement du territoire ».

Cette société a pour but de « faciliter l'exécution des travaux entrepris par les collectivités publiques ou par des organismes constitués avec leur concours, en vue de l'équipement, de l'aménagement ou de la mise en valeur de régions ou de zones industrielles agricoles ou d'habitation ».

Pour remplir cet objet, la société suscite la création de maîtres d'œuvre locaux auxquels elle apporte le concours de ses services financiers, techniques et administratifs.

Ces maîtres d'œuvres locaux prennent la forme de sociétés d'économie mixte et associent les collectivités (départements ou communes), les représentants des intérêts privés (Chambre de commerce et d'industrie et d'agriculture) et les établissements financiers susceptibles de participer au financement des opérations.

Dans le cadre de cet exposé, je ne puis songer à dresser le tableau des interventions de ces Sociétés d'économie mixte. Toutefois, en annexe, vous trouverez un certain nombre d'exemples de ces organismes et quelques renseignements sur les missions qu'ils sont appelés à remplir.

Pour faciliter la réanimation de certaines zones en péril, il a été proposé, et certains pays ont adopté un tel système, des modulations des tarifs de l'énergie ou des transports. En France les Pouvoirs Publics ne sont pas favorables à de telles mesures ; ils préfèrent les moyens d'intervention qui, sous forme d'impulsion, ne sont appliqués qu'une seule fois ; ils estiment préférable d'apporter leur concours aux dépenses de premier établissement d'une entreprise plutôt qu'à celles relatives à son exploitation. Par ailleurs,

le système d'aide « instantanée » permet d'avoir une vue plus précise du montant de l'aide effectivement accordée pour la réalisation des investissements considérés et de ne pas hypothéquer l'avenir.

Tels sont dans leurs grandes lignes les moyens d'intervention dont disposent l'Etat et les collectivités territoriales pour développer l'infrastructure des zones à industrialiser et créer un climat favorable à l'implantation ou au développement des entreprises industrielles.

Ce bref exposé sur les impératifs de bases nécessaires pour permettre le développement des industries existantes, ou l'implantation de nouveaux établissements ne fait qu'illustrer la formule proposée par le Professeur Perroux : celle de la croissance complexe. La croissance exige, en effet, la réunion d'un minimum d'éléments dont la combinaison est indispensable, une infrastructure valable, des équipements collectifs sérieux, des moyens de transports faciles, des ressources en énergie et en matières, une population évoluée. Certes, tous ces éléments ne sont pas indispensables simultanément, mais un seul de ces éléments ne peut engendrer l'expansion économique à lui seul.

C'est pourquoi les Pouvoirs Publics ont, dans le même temps qu'ils prévoient des aides directes pour faciliter la réalisation des programmes d'investissements des entreprises développant, convertissant leur activité ou se lançant dans de nouvelles productions, essayé par le moyen des programmes d'action régionale de prévoir et d'harmoniser le développement des données élémentaires.

Cette nécessité d'une croissance complexe dans le cadre des zones en déclin du fait de la réduction d'activité d'une ou plusieurs entreprises tenant une place prépondérante dans la production de richesse de la région, suppose qu'à la base de toute politique de conversion ou de développement industriel soient effectuées des études d'ordre économique et technique.

Certes, depuis longtemps déjà des organismes publics ou privés ont entrepris des études de marché, mais de graves lacunes subsistent encore.

C'est pour ces raisons que le gouvernement français vient de décider la création d'une société de droit privé, filiale commune des principaux organismes publics ou semi-publics de financement compétents dans ce domaine (Crédit National, Caisse des Dépôts et Consignations, etc.). Cet organisme aura notamment pour mission d'effectuer des études en matière de conversion des industries publiques et privées et de promotion des secteurs à développer.

Il est évidemment encore trop tôt pour porter une appréciation sur l'efficacité de ce nouvel organisme en cours de constitution, mais j'ai pensé intéressant qu'une communication particulière soit faite sur son organisation et son fonctionnement. Il n'est pas impossible que la confé-

rence puisse, pour les problèmes qui lui sont propres tirer d'utiles enseignements de cette création.

II. — Incitations directes aux entreprises en vue de faciliter leur développement ou leur installation dans les zones sous-développées

Jusqu'au décret du 14 septembre 1954, l'Administration était pratiquement dépourvue de tout moyen financier pour inciter les industriels à convertir l'activité de leurs entreprises ou s'installer dans certaines régions déterminées ; c'est ce texte qui a posé les bases de l'aide financière aux entreprises qui se convertissent, ou se décentralisent. Mais les projets reconnus valables ne sont eux-mêmes l'objet que d'une contribution partielle de la part de l'Etat ; celle-ci doit seulement parfaire l'effort personnel des industriels et les concours bancaires normaux dont ils peuvent bénéficier et qui sont en général des crédits à moyen terme.

Les moyens d'intervention d'ordre financier mis en œuvre ont été renforcés par un certain nombre de textes en 1955 et 1959 qui ont introduit la notion d'expansion régionale et de zones où une action particulière devait être exercée, compte tenu de la gravité des problèmes économiques et sociaux qui s'y posaient.

Dans ce contexte apparaissent le plus clairement les raisons qui ont présidé à la création de la subvention en capital dite prime spéciale d'équipement, destinée à revivifier les régions sous-développées ou à créer des centres d'industrialisation par l'extension des établissements existants ou l'implantation d'industries nouvelles, afin de constituer des ensembles normalement concentrés, harmonieux et viables économiquement.

A. — Incitations d'ordre financier et fiscal valables pour l'ensemble des régions à développer

Sur les ressources du Fonds de développement économique et social il peut être accordé des *prêts à long terme*, dont la durée est fixée en tenant compte du délai normal d'amortissement des installations sans pouvoir dépasser vingt ans, et dont le taux d'intérêt est de 6% net.

Outre ces prêts et en dehors des ressources du Fonds de développement économique et social, les diverses opérations d'adaptation (conversion et décentralisation notamment) peuvent être facilitées par les avantages suivants :

— *la bonification d'intérêt* à des emprunts contractés par des entreprises soit sur le marché financier, soit auprès des banques ou des orga-

nismes de crédit, qui tend à ramener le taux d'intérêt des prêts à long terme obtenus aussi près que possible du taux de 6% de règle pour des opérations de prêts directs ;

— *la garantie de l'Etat* à tout ou partie des crédits obtenus par une entreprise à d'autres caisses que la sienne, soit par émission sur le marché soit auprès d'une banque, par exemple.

— *diverses exonérations fiscales* : réduction des droits d'enregistrement en cas d'achat d'usine ou de terrains ; réduction du montant de la patente (impôt local) pendant cinq ans à concurrence de 50% du montant, sauf quand l'entreprise se trouve dans une zone critique où elle peut profiter d'une exonération totale pendant la même durée.

Par ailleurs, les sociétés de développement régional réalisent un certain nombre d'opérations financières qui tendent à constituer un moyen d'action assez puissant pour la réalisation des buts poursuivis par l'Etat dans ce domaine. Ces sociétés, dotées d'un statut particulier et d'un régime financier et fiscal privilégié leur permettant de mobiliser l'épargne locale, ont pour objet de promouvoir des opérations d'investissement entrant dans le cadre des programmes d'action régionale et, de ce fait, d'aider au financement des opérations de conversion industrielle.

Ces sociétés sont actuellement au nombre de quinze et couvrent entièrement la France, à l'exception de la région parisienne.

Elles bénéficient de deux séries d'avantages :

— d'une part de l'exonération de l'impôt sur les sociétés et de la taxe proportionnelle sur les bénéfices qu'elles distribueront, de sorte que leur intervention ne se traduira pas par des charges fiscales supplémentaires ;

— d'autre part, l'Etat pourra garantir aux actionnaires de ces sociétés un dividende minimum annuel pendant un certain nombre d'années, en principe 5% pendant 12 ans.

L'aide qu'elles sont susceptibles d'apporter aux entreprises revêt deux formes :

— des prises de participation temporaire dans le capital d'entreprises soit qui, pour la réalisation d'un programme d'investissement, ont besoin d'assainir leur structure financière, soit qui se créent ; ces participations ne peuvent jamais dépasser 35% du capital de l'entreprise aidée ni 25% du capital de la société de développement régional ;

— l'octroi de prêts à long terme (généralement 15 ans) consentis sur des ressources fournies par des émissions obligataires dans le public. Ces émissions bénéficient de la garantie de l'Etat et leurs produits sont répartis entre les entreprises en accord avec les Pouvoirs Publics et après étude de leurs programmes.

Au cours des années 1958 et 1959, 11 emprunts groupés ont été émis et leur produit qui s'est élevé à 167 millions de nouveaux francs a bénéficié à 185 entreprises.

Enfin, il faut indiquer l'innovation créée par le décret du 14 septembre 1954 pour faciliter l'adaptation professionnelle et le reclassement de la main-d'œuvre touchée par des opérations de conversion ou de décentralisation.

Les entreprises qui font des opérations de conversion ou de décentralisation sont, en effet, amenées en raison de la nature même de leur programme à donner à leur main-d'œuvre ancienne une formation spéciale ou à recruter une main-d'œuvre nouvelle, ce qui comporte des charges financières supplémentaires. Aussi l'Etat a-t-il décidé de prendre en charge une partie de ces frais afin de faciliter dans toute la mesure du possible l'opération engagée par l'entreprise. La participation publique varie dans chaque cas particulier en fonction des salaires versés aux moniteurs et aux travailleurs pendant la période de formation (3 semaines au minimum, 6 mois au maximum) ainsi que des dépenses de matériel et de matières nécessaires à la formation.

De leur côté, les salariés qui, à la suite d'une réforme de structure ou de la décentralisation de l'entreprise dans laquelle ils travaillaient sont contraints, faute de possibilité locale d'emploi, de transférer leur domicile dans une autre localité pour y trouver du travail, peuvent prétendre, dans la mesure où ce transfert a reçu l'accord des services de la main-d'œuvre au remboursement des frais de transport engagés pour eux et leur famille, ainsi qu'à une indemnité de réinstallation variable en fonction de leur situation de famille.

Du 1^{er} janvier 1955, date de la mise en application de la nouvelle réglementation, jusqu'à la fin de l'année 1959, près de 200 entreprises ont bénéficié d'une aide de l'Etat en vue de la réadaptation professionnelle de salariés à la suite d'opérations de conversion ou de décentralisation. Le nombre de salariés qui ont subi une telle réadaptation est de l'ordre de 13.000. Le coût moyen de la formation ressort à 600 NF par ouvrier, mais le coût réel varie considérablement d'une profession à une autre.

Par ailleurs, l'aide de l'Etat accordée aux ouvriers qui sont contraints de changer de domicile parce que l'entreprise qui les employait a cessé, réduit, converti ou décentralisé ses activités, s'est élevée, pour la même période, à 1.500.000 NF et a bénéficié à plus de 1.000 salariés comprenant un nombre important de personnel d'encadrement ayant accepté de suivre les entreprises qui se décentralisaient.

Voici donc rapidement résumées les principales aides financières ou fiscales valables pour l'ensemble des zones à développer.

B. — *Incitations d'ordre financier et fiscal valables dans certaines zones seulement*

Les entreprises qui dans certaines zones réalisent des investissements générateurs d'emploi, peuvent, en outre des avantages d'ordre financier et fiscal indiqués plus haut, obtenir une subvention d'équipement désignée sous le nom de prime spéciale d'équipement.

Cette prime spéciale d'équipement est une subvention en capital calculée sur le montant des investissements réalisés par l'entreprise : son taux qui peut atteindre au maximum 20% est déterminé en prenant en considération un certain nombre d'éléments tels que :

- la situation géographique et économique de la zone intéressée,
- la nature et l'importance de l'opération en cause,
- la situation financière de l'entreprise,
- le nombre des emplois créés.

A l'origine cette subvention ne pouvait être accordée que dans certaines zones dont la liste était publiée au Journal Officiel de la République française et qui correspondaient à des régions où un problème particulièrement grave d'emploi ou de développement industriel se posait. Ce sont ces zones que l'on désigne sous le nom de zones critiques ou de zones spéciales de conversion. La notion de zone critique est la première qui ait été dégagée et c'est à partir de cette notion que l'on est arrivé à celle de zone spéciale de conversion et du « coup par coup ».

La zone critique procéda de deux idées. La première c'est qu'il existe en France des régions où des difficultés résultant du déclin d'une industrie prédominante ne peuvent être surmontées que par une reconversion partielle des productions ou par l'implantation d'entreprises nouvelles (région d'Autun ou de Béthune, par exemple). Il est apparu nécessaire plutôt que de laisser se perdre une infrastructure matérielle et surtout humaine quelquefois considérable, d'inciter les industriels à faire des investissements destinés à revaloriser ce qui existait.

La seconde idée qui a été à l'origine des zones critiques est celle qui a présidé à la création de zones comme celle de Rennes en Bretagne ou de Montpellier dans le Midi de la France. Dans ces régions, il n'y a pratiquement pas de traditions industrielles ou très peu, il n'y a pas d'actifs industriels. Le problème consiste à concentrer des investissements nouveaux sur certains points du territoire judicieusement choisis. En ce qui concerne la Bretagne la population, faute d'emplois sur place, émigre vers la région parisienne. Pour éviter cette migration, néfaste du point de vue social et économique, il faut retenir la population sur place en lui offrant des emplois, c'est-à-dire en créant ce que l'on appelle des *pôles de croissance*.

La zone spéciale de conversion n'est rien d'autre qu'une zone critique ayant un régime spécial du point de vue administratif. Dans ces zones l'attribution de la subvention est automatique et forfaitaire. Il permet aux industriels de « calculer » leurs projets sans attendre la réponse de l'Etat et ainsi de se déterminer sans négociation préalable.

En effet, tandis qu'en règle générale, le taux de la prime est discuté pour chaque affaire et qu'il est le plus souvent compris entre 8 et 12%, dans les zones spéciales de conversion ce taux est fixé par avance d'une manière forfaitaire :

— à 15% s'il s'agit de l'extension ou de la conversion partielle d'installations industrielles existant dans la zone ;

— à 20% s'il s'agit de la création d'une installation industrielle nouvelle ou de la conversion totale des fabrications d'une entreprise.

Dans ce système il n'y a pas de modulation possible ; ce sont les taux indiqués ci-dessus suivant la nature de l'opération en cause ou rien.

Par la suite de nouveaux textes et notamment le décret du 15 avril 1960 ont permis l'application de la prime spéciale d'équipement même en dehors des zones critiques et des zones spéciales de conversion, dans le même temps qu'ils supprimaient les zones critiques et diminuaient le nombre des zones spéciales de conversion à partir du 1^{er} janvier 1961.

Pour que les entreprises qui réalisent une opération d'investissement en dehors de ces zones déterminées nominativement puissent bénéficier d'une subvention en capital, il est nécessaire que le lieu où cette opération s'effectue réponde à l'un des critères suivants :

— un chômage particulièrement important est constaté ou prévisible à bref délai, ou une situation comparable risque d'être causée à bref délai par les fermetures décidées ou prévues d'usines, ou par une réduction importante de leur activité ;

— il existe un nombre spécialement élevé de jeunes gens qui terminent leur scolarité et qui ne peuvent pas trouver sur place d'emploi, soit dans les usines existantes, soit dans celles dont la création est décidée ou prévue ;

— enfin, on y relève l'existence d'une manière durable d'un excédent exceptionnel de main-d'œuvre d'origine rurale.

Ce nouveau régime substitue à des critères de localisation géographique rigides des critères démographiques et économiques beaucoup plus souples.

En ce qui concerne la conversion des mines de charbon ce texte est particulièrement important, car il permet de faire application à leur profit des dispositions sur la prime spéciale d'équipement sans que pour autant aient été classées au préalable, « zones critiques » ou « zones spéciales de conversion » les régions où se trouvent les mines menacées de réduction

d'activité, voire de fermeture, ce qui aurait nécessité une procédure longue et difficile.

Tel fût le cas, par exemple, de l'opération Champagnac où la Société Alumétal créée dans d'anciens bâtiments des Houillères du Bassin d'Auvergne en vue de réemployer une partie de la main d'œuvre de la mine de Champagnac qui avait été fermée, put bénéficier entre autres avantages de la prime spéciale d'équipement au taux maximum.

Le plan d'adaptation des Charbonnages de France prévoit que dans la mesure où des projets reconnus valables du point de vue technique et économique seraient présentés pour réemployer des mineurs devenus disponibles du fait de la réduction d'activité de leurs usines, la prime spéciale d'équipement serait accordée dans les meilleures conditions.

Dans le même esprit afin d'accroître la gamme des entreprises susceptibles de réemployer la main-d'œuvre excédentaire l'arrêté du 15 avril 1960 a prévu que les entreprises commerciales pourraient également bénéficier, et dans les mêmes conditions que les entreprises industrielles de la prime spéciale d'équipement.

Mais ce texte intervenant dans le cadre du réemploi maximum de la main-d'œuvre prévoit également :

— que seuls les programmes d'investissement entraînant la création de vingt emplois au minimum peuvent être pris en considération ; au-dessous de ce chiffre, les demandes ne sont pas recevables ;

— que le montant de la prime spéciale d'équipement continue certes à être calculé, comme il a été indiqué ci-dessus en pourcentage des charges d'investissement des entreprises, mais dans la limite d'un plafond par emploi créé. Ce plafond est de 5.000 nouveaux francs s'il s'agit de l'extension d'une entreprise existante ou d'une conversion partielle, et de 7.500 NF s'il s'agit de la création de nouveaux établissements ou de la conversion totale d'activité d'un établissement existant.

Il convient de remarquer que cette limitation du montant de la prime par fixation d'un plafond par emploi créé aboutit à diminuer le « pouvoir de séduction » des zones spéciales de conversion ou de celles susceptibles de bénéficier du taux maximum de 20% ou de 15%.

En effet, un calcul simple montre que pour les branches d'activité où le montant des investissements par emploi créé est supérieur à 35.000 NF environ, le taux de la prime que les industriels peuvent percevoir dans ces zones privilégiées est inférieur aux maxima prévus.

Pour la plupart des branches industrielles à technique très évoluée — l'industrie chimique et parachimique par exemple, où le montant des investissements par emploi créé est souvent de l'ordre de 100.000 à

150.000 NF — le taux de la prime est réduit dans ces zones privilégiées à un taux voisin de celui que les industriels auraient pu obtenir en n'importe quelle zone susceptible de bénéficier d'un taux de prime de 5% seulement. Le pouvoir d'attraction des zones spéciales de conversion et assimilées se trouve donc considérablement amoindri.

En ce qui concerne les subventions en capital, il faut signaler qu'une loi récente — elle est datée du 2 août dernier — vient d'instaurer un nouveau système de prime et de redevance en vue de faciliter la décentralisation industrielle de la région parisienne. Jusqu'ici, la création ou l'extension des entreprises industrielles dans cette région était seulement soumise à autorisation préalable de l'Administration ; maintenant les bénéficiaires de cette autorisation sont, en outre, astreints sous certaines réserves d'ailleurs, en ce qui concerne les extensions, au paiement d'une redevance de 50 NF par m² de surface utile de plancher construit, ce montant pouvant atteindre 200 NF dans certaines localités de la région parisienne. Dans le même esprit ce texte prévoit que la suppression dans cette même région de locaux à usage industriel donnera droit à l'attribution d'une prime pouvant varier, comme dans le cas de la redevance, entre 50 et 200 NF par m² de surface utile de plancher supprimé.

Ces dispositions qui devraient être de nature à accélérer la décentralisation industrielle tiennent compte de l'intérêt économique et social du lieu de départ et non plus comme dans le système de la prime spéciale d'équipement de celui du lieu d'impact.

Dans ces conditions, les deux primes pourront se cumuler dans la mesure où une entreprise industrielle se transférant en province et neutralisant ses installations de la région parisienne ira s'installer dans une zone spéciale de conversion, par exemple.

Il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité de ces nouvelles dispositions qui entreront effectivement en vigueur à la fin de l'année 1960. Elles devraient, certes, apporter une aide importante à la décentralisation bien que la disposition prévoyant que le bénéficiaire de la prime est le propriétaire des locaux et non l'exploitant de l'activité industrielle soit de nature à faire perdre de l'intérêt au système, celui-ci ne permettant pas à l'industriel se décentralisant dans la mesure où il n'est pas propriétaire des locaux de récupérer par cette voie une partie des frais exceptionnels que représente une opération de transfert. Certes, l'industriel pourra « négocier » avec le propriétaire des locaux son départ, mais il en résultera vraisemblablement alors des discussions longues et difficiles.

Dans le cadre de cette réglementation spécifique d'aides financières de l'Etat aux opérations d'adaptation et de localisation des établissements industriels, quels résultats ont été obtenus et quelles expériences peut-on en tirer ?

Au cours de l'année 1959, et depuis le 1^{er} janvier 1955 jusqu'au 1^{er} janvier 1960, respectivement 152 et 546 entreprises ont bénéficié de prêts, de bonifications d'intérêt ou de primes spéciales d'équipement, ainsi qu'il ressort des chiffres ci-après :

AIDE ACCORDÉE
(en millions de NF)

Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total des prêts	Montant total des primes	Montant total des emprunts bonifiés	Montant total des programmes d'investissements
1° Depuis la création du système spécifique d'aide : 546	155	65	100	1.360
2° Au cours de l'année 1959 : 152	21	45	5	512

Ces chiffres appellent les commentaires suivants :

Les *conversions* complètes d'entreprises sont peu fréquentes : le plus souvent, les entreprises intéressées se bornent à convertir celle de leurs fabrications qui ne répondent plus au besoin du marché.

D'autre part, ces conversions s'effectuent, en général, à l'intérieur d'une même branche d'activité. Il en est ainsi dans tous les cas concernant les industries mécaniques et électriques. Seules les industries textiles s'orientent fréquemment vers des branches industrielles différentes : mécanique, électricité, bois, papier et surtout industrie des matières plastiques.

Le mouvement de *décentralisation*, c'est-à-dire de transfert d'établissements industriels situés dans des zones surindustrialisées vers des localités à réanimer ou la création en province de nouvelles entreprises tend à s'accélérer ; il constitue une des préoccupations essentielles des Pouvoirs Publics en matière d'aménagement du territoire.

Quatre facteurs principaux sont de nature à faciliter le développement industriel hors de la région parisienne :

— l'expansion continue des débouchés qui entraîne l'extension en province d'entreprises parisiennes dont les installations et les moyens de production sont saturés et auxquelles les permis de construire ne sont plus accordés que parcimonieusement ;

— les économies réalisées sur les frais de main-d'œuvre, les écarts réels de salaires entre Paris et la province étant souvent importants ;

— la possibilité d'acquérir en province des bâtiments industriels vacants à des conditions avantageuses ;

— l'aide spéciale de l'Etat qui joue souvent un rôle décisif : depuis 1955, près de 150 opérations de décentralisation ont été réalisées grâce à l'aide apportée aux entreprises sous forme de prêts, de primes spéciales d'équipement ou de bonifications d'intérêt.

Les résultats acquis à ce jour sont loin d'être négligeables, mais n'ont cependant pas l'ampleur que l'on souhaiterait. Les entreprises décentralisées s'installent souvent à moins de 200 km de Paris pour conserver notamment des contacts avec leurs fournisseurs et leurs clients. Aussi, pour lutter contre cette limitation dans l'espace les Pouvoirs Publics ont-ils de plus en plus tendance à moduler l'importance de l'aide financière ou fiscale qu'ils peuvent accorder en fonction de l'éloignement de la Région parisienne de la nouvelle implantation choisie.

C'est notamment pour ce motif que, dans la réforme récente sur les zones spéciales de conversion qui, ainsi que je vous l'ai indiqué, en a notamment réduit le nombre, la plus proche des zones maintenues se trouve distante d'au moins 400 kms de la Capitale.

On peut espérer que les décentralisations réalisées auront valeur d'exemples et qu'elles se multiplieront à la faveur des nouvelles mesures qui ont fait l'objet de la loi en date du 2 août dernier.

Il est intéressant de comparer l'évolution des différentes formes d'aides accordées depuis 1955. On constate que depuis cette époque, jusqu'à la fin de 1959, le montant des prêts et des primes accordées a évolué de la manière suivante :

(en millions de NF)

	1955	1956	1957	1958	1959	Total
Prêts	16	34	46	38	20	154
Primes.....	—	8	5	6	46	65

Si l'on considère le rapport du montant des primes au montant des prêts, l'évolution apparaît encore plus clairement.

1955	1956	1957	1958	1959
—	23 %	11 %	16 %	230 %

Ces chiffres montrent une réduction très nette du nombre des prêts en 1959, et un accroissement très important du nombre et du volume des primes spéciales d'équipement dû à la mise en œuvre de la réglementation sur les zones spéciales de conversion. Les primes accordées au titre de la seule année 1959 représentent plus de deux fois le montant total de celles accordées de 1955 à 1958 inclus.

Les chiffres qui donnent la répartition des opérations en fonction de leur localisation, mettent en relief la part que les zones spéciales de conversion ont tenu dans l'accroissement des opérations tendant à la réanimation régionale. Sur les 152 opérations réalisées en 1959, il y en a 85 qui ont été effectuées en zones spéciales de conversion, 27 en zones critiques et 40 dans les autres zones. La répartition par département des aides accordées précise ces résultats, elle montre que 12 départements ont bénéficié à eux seuls de 80 % des investissements effectués avec l'aide de l'Etat en 1959, et que sur ces 12 départements, 7 ont pour trait commun d'englober des zones spéciales de conversion. Si l'on ajoute que dans les localités devenues zones spéciales de conversion à la suite des textes intervenus en 1959 et qui étaient classées antérieurement zones critiques le nombre des opérations est passé de 20 en 1958 à 85 en 1959, on mesure mieux les effets de l'application de l'arrêté du 27 mars 1959 instituant les zones spéciales de conversion. La forfaitisation du taux de la subvention et la réduction des délais d'examen et des formalités ont constitué une incitation très efficace pour le développement de la création d'activités nouvelles dans ces zones.

La réalisation des programmes industriels qui ont été ainsi aidés par l'Etat doit entraîner la création de 19.000 emplois, dont près de 7.000 dans les zones spéciales de conversion et 6.000 dans les zones critiques.

Si on rapporte le montant des primes accordées au nombre d'emplois créés, on constate que le coût moyen de création d'un emploi ressort pour l'Etat à 3.500 NF dans les zones spéciales de conversion et à 3.200 NF dans les zones critiques.

Après avoir rapidement donné une idée de l'évolution de la nature des aides financières accordées depuis le 1^{er} janvier 1955 pour faciliter les

opérations de conversion et de création d'activités nouvelles, il paraît utile d'examiner dans quelle mesure celles-ci sont de nature à apporter une solution au problème plus particulier de la conversion des mines de charbon.

Comme il l'a été souligné à plusieurs reprises, la conversion des mines de charbon n'est qu'un cas particulier du problème général de l'implantation de nouvelles activités industrielles là où la nécessité s'en fait sentir pour des motifs d'ordre social et économique. La conversion des mines paraît donc justiciable de tous les moyens d'intervention propres à promouvoir l'industrialisation d'une région. On peut se demander cependant si les caractéristiques de l'industrie charbonnière ne doivent pas conduire à mettre l'accent sur tel ou tel moyen d'intervention qui, dans ce domaine, aurait une efficacité particulière. A cet égard, il semble que les remarques suivantes peuvent être faites.

Tout d'abord, l'industrie charbonnière utilise une main-d'œuvre importante ; une telle caractéristique donne évidemment une acuité toute particulière aux problèmes de la conversion des régions charbonnières. Elle conduit à souhaiter l'implantation d'industries de main-d'œuvre susceptibles d'apporter une contribution importante à la solution du problème. L'octroi aux entreprises qui se développeraient ou créeraient de nouvelles activités, de subventions dont l'importance serait fonction du nombre d'emplois créés peut, semble-t-il, être un moyen d'intervention efficace.

Deuxièmement la main-d'œuvre charbonnière est dotée d'une qualification particulière. Sauf certains spécialistes, en nombre d'ailleurs réduit, la qualification professionnelle des mineurs les rend, en général, peu aptes à satisfaire aux exigences d'autres industries. Aussi les problèmes de réadaptation professionnelle revêtent-ils une importance toute particulière en ce qui concerne les opérations de conversion de mines. Pour que cette formation porte ses fruits, il faut qu'elle soit orientée en fonction des qualifications requises par les nouveaux emplois, ce qui suppose une connaissance préalable de la nature des activités des entreprises de remplacement.

Troisièmement, les mineurs jouissent d'un statut particulier, ce qui soulève souvent des difficultés pour le reclassement de cette main-d'œuvre dans d'autres branches d'activités, ces mutations étant susceptibles de leur faire perdre le bénéfice des avantages propres à la profession minière (abaissement de l'âge de la retraite, régime spécial de sécurité sociale, facilités de logements, etc.). Il va de soi que les mineurs sont très attachés à ces avantages ; or, en pratique, il est souvent difficile d'en assurer le maintien intégral aux mineurs contraints de changer de métier. Des compensations partielles, sous forme d'indemnité de départ, pourraient,

semble-t-il, atténuer dans une certaine mesure les difficultés du reclassement, tout en facilitant leur départ volontaire de la mine, ce qui aurait comme conséquence de diminuer l'importance du problème des conversions à résoudre.

Le quatrième point sur lequel il faut attirer l'attention est la localisation des bassins charbonniers. Beaucoup de bassins charbonniers tout au moins en France, et notamment les plus importants d'entre eux, sont situés dans des zones très industrialisées. Cette industrialisation a eu souvent pour origine, d'ailleurs, l'existence même de la mine qui incitait les industriels à s'implanter autour de cette source d'énergie. Elle a donc conduit à la création d'une infrastructure poussée (voies de communication, services publics, eau, gaz, électricité, décharge des eaux résiduaires, etc.) qui a facilité le développement des régions en cause et leur donne, à l'heure actuelle, une vocation industrielle certaine, abstraction faite de l'existence même du gisement houiller. L'implantation de nouvelles industries dans ces régions ne semblerait donc pas devoir se heurter à des difficultés particulières. La poursuite des travaux d'infrastructure, le développement de centres culturels, etc. qui sont déjà justifiés par l'existence des industries actuelles, faciliteront, à long terme, l'implantation de nouveaux établissements industriels.

Par contre, il existe des bassins qui se trouvent dans des régions *a priori* peu propices à l'industrialisation (accès difficile, relief accentué, zone peu peuplée, etc.) et où l'existence de cette source d'énergie que constitue le charbon n'a pas été un élément suffisant pour entraîner l'installation d'industries. Ces bassins, d'une production généralement modeste, se trouvent ainsi dans des régions qui n'ont pas de vocation industrielle, et ne sont pas dotées d'une infrastructure de valeur.

Une amélioration de cette infrastructure serait nécessaire pour promouvoir un large développement industriel, mais celle-ci, pour produire ses effets, demanderait de longs délais et serait d'un coût élevé au regard des effectifs à convertir, sans pour autant, dans l'immédiat, faciliter l'opération de conversion. Aussi pour ces bassins, il semble plus opportun de chercher à attirer des industries susceptibles de s'adapter aux conditions locales existantes ; *a priori*, il s'agira d'industries de transformation pour lesquelles le coût du transport des matières premières et des produits fabriqués ne constitue qu'un élément peu important du prix de revient.

In fine, il convient de souligner que les aides financières ou fiscales susceptibles d'être mises en jeu profitent directement, en définitive, non pas aux entreprises à convertir, mais bien aux entreprises existantes qui se développent, ou à celles qui créent des activités nouvelles. C'est donc aux caractéristiques de celles-ci que l'aide devra s'adapter. Il paraît

donc nécessaire de disposer de la gamme de moyens d'intervention la plus étendue possible afin de pouvoir appliquer, dans chaque cas particulier, ceux qui conviennent le mieux à la situation de l'entreprise envisageant de s'implanter dans la région considérée.

Par ailleurs, se pose le problème de l'information des industriels en vue de les inciter à venir s'installer dans les bassins charbonniers. Les liaisons entre les services gouvernementaux et les charbonnages d'une part, et les professions intéressées d'autre part devraient donc, dans ces conditions, être renforcées.

Enfin, il paraît indispensable que les entreprises devant convertir leur activité soient informées des besoins de la collectivité dans laquelle elles vivent et puissent savoir comment participer à la satisfaction de ses besoins. Dès lors, compte-tenu des difficultés qu'éprouvent ces entreprises à choisir leur nouvelle activité, à déterminer la voie dans laquelle elles devraient s'orienter, il est souhaitable qu'un organisme soucieux de l'intérêt général puisse les conseiller et les aider dans leur choix.

Un tel organisme, et je pense à la création récente de la Société pour la conversion et le développement industriels en France, est à même de connaître mieux que chaque entreprise isolée aux moyens limités, quelle est la meilleure orientation, et de conseiller utilement les entreprises en récession et, notamment, les Houillères touchées par des réductions d'activité. On peut se demander dans quelle mesure la création d'un organisme ayant des vues générales sur les besoins et les possibilités de l'économie de l'Europe des six ne serait pas souhaitable en vue d'aider les Etats dans la recherche de conversions valables du point de vue technique et économique.

*
* *

En conclusion, il apparaît que les moyens d'intervention dont disposent les Pouvoirs Publics français pour faciliter la conversion de l'activité des entreprises industrielles sont importants. Cependant, comme nous l'avons vu, cette adaptation ne doit pas aboutir à la création d'entreprises « artificielles », mais doit constituer un prolongement de la politique économique de la nation.

Il ne s'agit pas, en effet, sous prétexte de conversion ou de création d'entreprises nouvelles, de maintenir à n'importe quel prix des activités périmées, ni de dispenser les entreprises sur toute l'étendue du territoire.

Le développement de l'industrie exige, au xx^e siècle, une certaine concentration, mais celle-ci ne doit pas être excessive. La région parisienne donne un exemple suffisamment probant d'une démesure contre laquelle il convient de lutter.

Pour éviter les inconvénients de ces solutions extrêmes, la délégation française pense que l'expansion économique est liée, en grande partie, à la création ou au développement de centres industriels provinciaux, de « pôles de développement » peu nombreux, mais puissants, qui constituera des bases de départ solides pour l'industrialisation des régions environnantes.

Nous pensons que c'est sur la base de ces principes que devrait être entreprise la conversion des mines menacées de fermeture.

ANNEXE

Exemples de sociétés d'économie mixte créées avec la participation de la Société centrale pour l'Équipement du territoire

1° La Compagnie nationale du Bas-Rhône et du Languedoc.

Cette compagnie a pour objet de construire et d'exploiter un vaste réseau d'irrigation qui permettra de convertir une partie du vignoble languedocien s'étendant sur 140.000 hectares.

2° La Société d'aménagement des Landes de Gascogne qui se propose de mettre en valeur les terres des Landes n'ayant pas une vocation forestière. Cette Société a déjà entrepris le défrichage de 3.000 hectares de sols et sera prochainement en mesure de construire les bâtiments des futures unités d'exploitation.

3° La Société d'aménagement des Côteaux de Gascogne qui doit créer un réseau d'irrigation intéressant cinq départements, réseau qui permettra de développer la production agricole.

4° La Société pour l'aménagement de la Corse qui a déjà entrepris le défrichage de 4.000 hectares de sols.

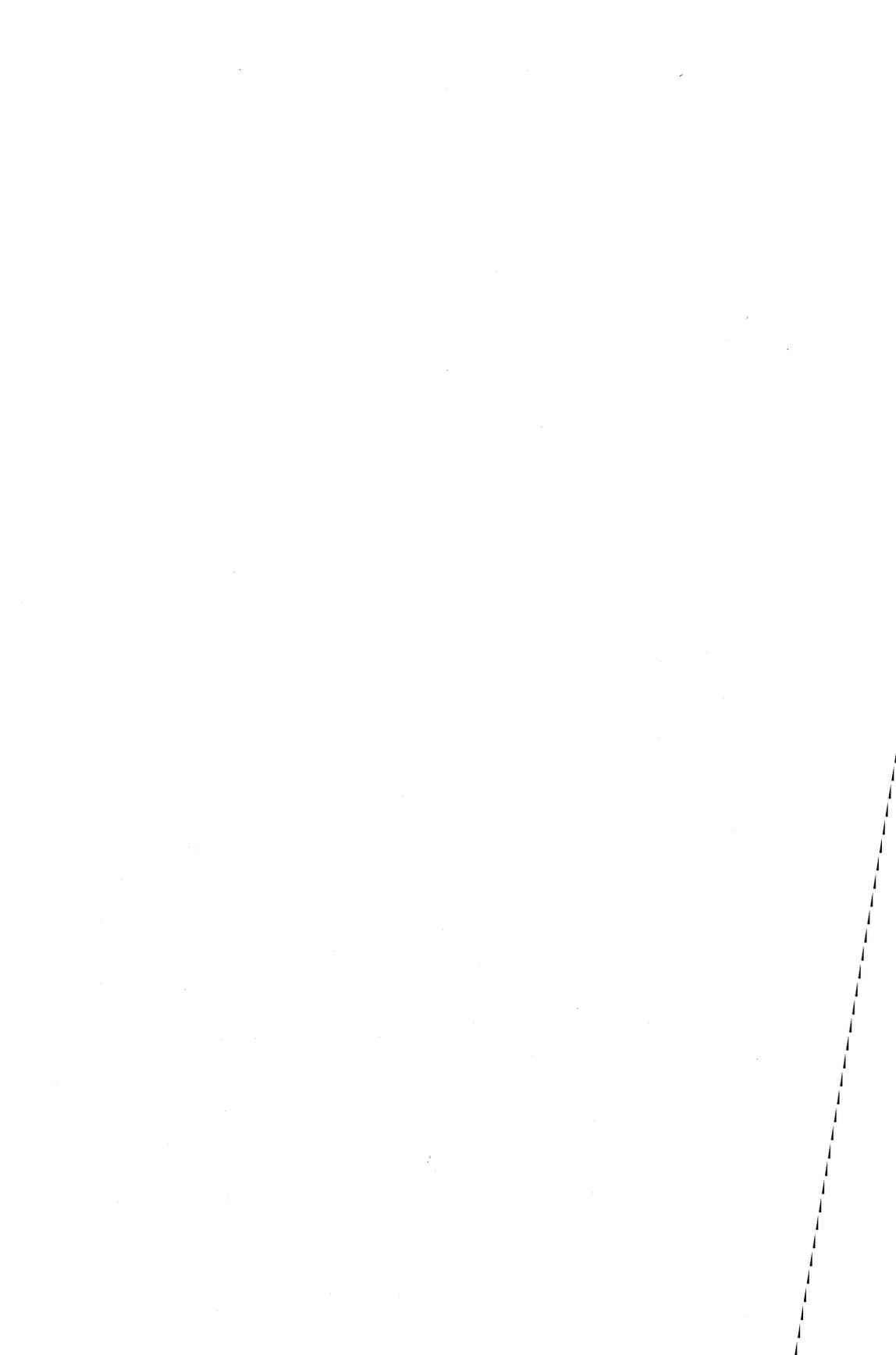
5° La Société du canal de Provence et d'aménagement de la région provençale dont le programme comporte la construction d'un ouvrage destiné à capter et dériver une partie des eaux de la rivière « Le Verdon » afin d'alimenter en eau des agglomérations urbaines et d'irriguer des cultures.

D'autre part, la Société centrale pour l'Équipement du territoire participe à de nombreuses sociétés, généralement constituées dans le cadre départemental, qui ont pour objet :

— soit l'aménagement de zones d'habitation et de zones industrielles : la plus importante étant celle d'Alger qui doit construire sur le plateau des Amassers une ville satellite de 40.000 logements ;

— soit la réalisation de grands équipements collectifs qui sont actuellement entrepris dans la plupart des grandes villes ou dans les centres industriels secondaires en voie d'expansion (ex. Région de Lacq).

Enfin, deux sociétés d'économie mixte se proposent de construire et d'exploiter des autoroutes à péages ; il s'agit de l'autoroute Estérel-Côte d'Azur et de l'autoroute de la vallée du Rhône.



RAPPORT NATIONAL ITALIEN

La politique de développement industriel du Sud de l'Italie

par

Ferdinando VENTRIGLIA

*Profesore di Economia e Politica Bancaria
all' Università di Napoli*

Introduction

1) La politique industrielle italienne ne peut, ni par ses décisions sur le plan national, ni par les conditions spéciales des divers secteurs et des diverses régions, apporter une contribution importante au sujet spécifique de la conférence.

Les objectifs propres à une politique industrielle qui doit essayer de résoudre le problème grave et complexe de la reconversion industrielle de régions frappées par la fermeture de mines ou par une crise de certains secteurs industriels qui représentent pratiquement la plus grande partie des possibilités d'emploi pour la main-d'œuvre des régions intéressées sont, de par leur nature même, très spéciaux et en conséquence, se prêtent mal à une comparaison avec les objectifs généraux du développement industriel, que ceux-ci se réfèrent à des systèmes de production dans des pays à l'économie avancée ou à des systèmes dans des pays sous-développés. Par conséquent, même les moyens d'intervention qu'il conviendrait d'adopter pour atteindre les objectifs fixés varient dans les deux cas. On conviendra facilement, se rappelant l'expérience acquise jusqu'ici en la matière dans les divers pays, qu'il reste des différences non négligeables dans les politiques suivies pour essayer de résoudre les problèmes posés par le développement industriel général d'une part et d'autre part la reconversion industrielle de régions frappées par des crises de production en raison de la dépression ou de la stagnation de certains secteurs industriels qui formaient dans ces régions la partie la plus représentative de l'appareil industriel.

Il est peut-être possible de comparer utilement, encore qu'incomplètement et d'une manière très générale, les objectifs et les moyens des politiques suivies tant pour la reconversion industrielle de certaines régions situées dans des pays d'Europe occidentale que pour le développement industriel de cette vaste partie du territoire italien connue sous le nom de « Mezzogiorno ».

En réalité, on ne peut procéder à une comparaison qu'en termes extrêmement généraux, les conditions auxquelles les politiques ont eu à faire face étant totalement différentes.

Si, par exemple, on pense et on réfléchit un instant aux objectifs poursuivis par la politique britannique de reconversion des régions dont l'économie est devenue critique par suite de crises réitérées qui, notam-

ment entre les deux guerres mondiales, frappèrent certaines productions exagérément centralisées dans certaines régions de ce pays, et si l'on compare ce problème à celui, certainement plus vaste, que constitue la création dans le Sud de l'Italie, où vivent 40% de la population du pays (soit quelque 20 millions de personnes), d'un mécanisme autopropulseur de développement, centré principalement sur l'industrie — totalement inexistante en 1950 lorsque fut mise en œuvre la politique exceptionnelle en faveur du Mezzogiorno — on voit que les termes du problème sont absolument différents.

On voit ainsi facilement pourquoi il a été nécessaire, en Italie, d'intervenir dans tous les secteurs de l'activité productive, alors qu'en Grande-Bretagne les mesures d'intervention se sont, en pratique, limitées à des facilités et des encouragements visant à doter les régions, dont la situation était devenue critique d'un mécanisme industriel diversifié par secteur au lieu d'un grand nombre d'établissements industriels concentrés en un seul secteur.

La politique britannique, ce faisant, atteignait également un autre objectif : décongestionner la ville de Londres et ses alentours et les débarrasser de l'énorme concentration d'établissements industriels qui s'était déjà formée et qui n'aurait fait que s'accroître avec le temps.

Si donc les problèmes posés par la reconversion industrielle de régions, qui en arrivent à devenir des zones critiques par suite de crises productives de secteurs industriels particulièrement représentatifs, sont différents des problèmes posés par une politique de développement industriel général — il serait inutile de nous attarder ici à en développer les raisons — et sont également différents des problèmes soulevés par le développement économique de régions sous-développées coexistant, comme celles du Sud de l'Italie, avec des régions d'une économie avancée à l'intérieur d'un seul et même pays, il est clair que l'exposé contenu dans ce rapport sur la politique italienne adoptée pour le développement industriel du Sud ne sera qu'une contribution visant à préciser comment, dans l'un des pays de la C.E.C.A., un problème qui risquait de freiner l'expansion ultérieure de toute l'économie nationale a reçu une solution concrète.

En Italie, les cas et les exemples de mesures de reconversion nécessitées par une exploitation économique difficile des mines n'ont pas manqué. Mais les problèmes qu'ils ont engendrés, étant donné leurs faibles répercussions sur le volume du revenu industriel des régions intéressées et sur l'emploi, n'ont pas semblé très importants. Surtout si on les rapporte au problème plus général à résoudre consistant, comme nous l'avons dit ci-dessus, à doter les régions du Sud de l'Italie d'un appareil industriel pratiquement inexistant.

Les exemples les plus frappants des difficultés sont celles rencontrées jusqu'ici dans l'exploitation des mines de soufre en Sicile et des mines de charbon en Sardaigne. Alors que pour ces dernières, c'est-à-dire pour l'utilisation du charbon du bassin du Sulcis, on a trouvé une solution en décidant la construction d'une centrale thermique, de nombreuses difficultés subsistent pour les mines de soufre en Sicile. Ces difficultés ont également fait l'objet d'un examen sur le plan international lorsque les six pays de la C.E.E. mirent au point, au printemps dernier, les accords pour les produits de la liste « G », dont le soufre faisait précisément partie.

10.000 ouvriers travaillent dans les mines de soufre de Sicile. 2.500 d'entre eux au maximum pourront, de l'avis d'experts faisant autorité, trouver encore à l'avenir un emploi économique dans ce secteur. Pour les 7.500 autres, un transfert est en cours vers d'autres activités, soit minières (exploitation de sels potassiques), soit industrielles (dans les entreprises en train de s'établir en Sicile dans le cadre de la politique d'industrialisation du Sud).

Nous voulons ainsi souligner que les problèmes de reconversion de régions frappées par la fermeture des mines — auxquels s'ajoutent en fait les problèmes de reconversion industrielle de régions frappées par des crises de production dans les secteurs industriels particulièrement représentatifs de l'industrie régionale — ont été et sont encore, pour l'Italie, des problèmes toujours importants, mais de peu de poids si on les compare au problème plus sérieux et plus général que représente le développement industriel du Sud.

Il en découle donc la nécessité, pour le rapporteur italien, de traiter le sujet plus général du développement industriel du Sud de l'Italie. S'il parvient à intéresser les participants à la conférence à l'orientation et à la mise en œuvre de la politique suivie, il aura accompli la mission à laquelle il s'est voué avec beaucoup d'ardeur, mais avec une grande humilité.

Le rapporteur précise que la présente monographie vise essentiellement à décrire les moyens adoptés pour atteindre les objectifs fixés à la politique.

C'est le rapport du Docteur Dominici qui consacra un chapitre particulier à l'examen des résultats de la politique, en insistant sur les encouragements financiers.

Cela parce que la raison d'être de la conférence est le désir de comparer les politiques en vigueur, afin de pouvoir éventuellement les compléter et la volonté d'examiner les résultats des politiques mises en confrontation.

Le rapporteur espère que ses efforts serviront également à rappeler, également au cours de cette conférence, les raisons qui font désormais du problème du Sud de l'Italie un problème de la Communauté économique européenne.

Dans le Sud de l'Italie, en effet, vivent 40% de la population du pays : 20 millions d'habitants constituent toujours un marché consommateur qui non seulement présente de l'intérêt pour l'appareil productif du Nord de l'Italie, mais qui peut même affecter l'appareil productif de l'Europe des Six.

L'intégration qui se réalise petit à petit dans le cadre du Traité de Rome aura certainement une signification plus grande, si l'Italie représente une structure productive caractérisée par le plein emploi de toute sa main-d'œuvre et non une structure productive incapable d'assurer un plein emploi stable et permanent.

Voilà pourquoi le problème du développement du Sud a cessé, avec l'entrée en vigueur du Traité de Rome, d'être un simple problème national et est devenu un problème intéressant toute la Communauté : du reste le protocole annexé au Traité et concernant l'Italie le confirme expressément.

Nous pensons qu'il est utile de résumer dans cette introduction les raisons fondamentales de la politique adoptée pour le développement industriel du Sud. Cela a seule fin de souligner l'importance que la solution du problème posé par le retard économique du Sud présente pour les possibilités d'expansion de tout l'appareil productif du pays.

2) Ce serait une entreprise extrêmement ardue que de vouloir exposer, dans le présent rapport, quelles étaient les différences de structure de l'économie méridionale par rapport à l'économie septentrionale, lorsqu'il fut décidé, en 1950, de mettre en œuvre une politique exceptionnelle d'intervention dans le Sud. Pour en donner une idée, il suffira de rappeler qu'en 1951, avec une population *égale* à 37,2% de la population nationale, le Sud ne jouissait que d'un revenu *égal* à 22,1% du revenu national.

Ce déséquilibre à lui seul permet déjà de caractériser la situation extrêmement grave à laquelle il a fallu faire face. Il convient toutefois d'ajouter que, dans les régions du Sud comme dans toutes les régions sous-développées, le revenu présentait des anomalies de répartition plus accentuées que dans les régions développées. En d'autres termes, la courbe de répartition du revenu dans le Sud était beaucoup plus concentrée que dans le Nord de l'Italie.

Quelles sont les raisons qui expliquent cette situation économique différente du Nord et du Sud ?

La réponse à cette question nous est donnée sans équivoque par un document fondamental, que nous avons ici le devoir de signaler à l'attention des assistants et de ceux qui s'intéressent aux problèmes soulevés par le développement de pays ou de régions arriérés, sous-développés ou critiques : nous voulons faire allusion au rapport présenté au Parlement en

avril dernier par le président du comité des ministres pour le Sud, conformément à la loi n° 101 du 18 mars 1959¹.

Ce rapport — le premier de la série — non seulement présente un bilan extrêmement objectif des résultats obtenus jusqu'ici par la politique du Sud, mais encore contient tous les renseignements et toutes les précisions nécessaires à celui qui se propose d'étudier, de l'extérieur, un problème aussi complexe.

Pour en revenir à la question que nous avons posée, voilà la réponse qu'on peut lire à la page 3 du rapport précité :

« Dans la partie méridionale du pays, il n'avait pas encore été fait grand'chose pour déclencher un processus d'accumulation de capital susceptible d'assurer un certain rythme de développement économique. Les conditions de retard et de stagnation économiques qui avaient fait, depuis longtemps déjà, du Sud de l'Italie une zone sous-développée, à caractéristiques économiques et sociales très différentes de celles du Nord du pays, subsistaient toujours. Dans le Sud, en effet, un véritable développement industriel avait fait défaut ; l'économie continuait ainsi à être liée à une agriculture profondément appauvrie, où la structure de la propriété, vastes domaines d'un côté et petites propriétés de l'autre, constituait l'obstacle principal à toute tentative de modernisation et d'accroissement de la productivité. La reconstruction même des destructions causées par la guerre, qui s'était effectuée sur la base du rétablissement des capacités de production préexistantes, avait en réalité cristallisé et peut-être même, à cause du déroulement différent des hostilités, aggravé en un certain sens la dualité existant entre les deux parties de la péninsule ».

« Il apparut alors évident que la solution que l'on donnerait à ce problème déterminerait ensuite le développement futur de l'économie et de la civilisation de notre pays : les raisons sociales comme les raisons économiques convergeraient en faveur d'une intervention énergique. En effet, la pauvreté et le retard des populations méridionales, outre que la conscience sociale ne pouvait les tolérer, auraient fini par porter atteinte aux possibilités mêmes d'expansion de l'industrie du Nord, qui aurait tôt ou tard subi le préjudice né du fait qu'elle aurait dû opérer sur un marché beaucoup plus restreint que ne le laissaient supposer les limites géographiques »².

1. Une grande partie de ce qui figure dans la présente monographie pour exposer la politique de développement industriel du Sud est également reproduite dans le document gouvernemental cité dans le texte. On se réfère à l'appendice de ce document (de la p. 213 à la p. 230), qui fut rédigé par l'auteur en sa qualité de membre de la Commission d'experts, nommée par le président du comité des ministres pour le Sud, afin de préparer le rapport au Parlement.

2. En 1958, déjà, il était possible d'évaluer les avantages que l'appareil productif du Nord aurait tirés des possibilités d'écoulement plus vastes sur le marché mondial. Dans une étude parue dans la revue *Bancaria* de décembre 1957, le professeur Saraceno

Il suffit en effet de rappeler qu'à la base du processus de reconstruction économique de notre pays, pratiquement amorcé vers la fin de 1947, se trouvait un choix fondamental : à savoir l'intégration la plus complète possible, encore qu'échelonnée dans le temps, de l'économie italienne dans l'économie internationale.

La politique de libéralisation des échanges, inaugurée en 1947 en Italie contre l'avis d'experts faisant autorité, si elle mettait notre pays en mesure d'étendre ses exportations, surtout agricoles, lui imposait d'autre part de moderniser et de développer énergiquement son industrie, qui était sortie non seulement décimée par la guerre, mais surtout handicapée par un retard technique dû à 20 années d'isolement autarcique.

Cette politique impliquait également la nécessité d'élargir le marché national, car par elle-même déjà elle aurait permis aux industries étrangères de pénétrer plus facilement sur le marché italien, ce qui aurait ainsi réduit le champ d'action commercial du mécanisme productif du pays.

Et comme cette politique ne gênait pas le processus de développement du Sud, et même le favorisait — pour la solution de ce problème des politiques nettement convergentes se dessinaient déjà — et le favorisait soit en permettant un accroissement des exportations agricoles, soit en donnant aux industriels du Sud la possibilité d'obtenir à meilleur compte des machines étrangères pouvant être installées dans leurs usines, le rapport qui devait s'établir entre politique de libération d'une part et politique de développement de l'économie méridionale d'autre part sembla logique et direct.

La région du Sud étant celle qui offrait les plus vastes possibilités d'expansion du marché — vu le niveau extrêmement bas, dans cette région, de la consommation de biens de consommation et d'équipement — il en résultait que la politique de développement de l'économie italienne devait essentiellement se déterminer, sous ses aspects régionaux, dans le Sud de l'Italie.

Cela permettait d'intégrer plus facilement l'économie italienne dans

citait certains indices de développement de la consommation de produits industriels, indices qui confirmaient les effets, sur l'expansion productive du Nord, de la politique suivie pour le Sud. Mais, plus encore que les indices, le professeur Saraceno donnait une argumentation ingénieuse. De 1950 à 1956, le Nord avait vu augmenter son revenu réel de 5% en moyenne, c'est-à-dire d'un pourcentage sensiblement supérieur à celui que l'on constatait dans la majeure partie des économies industrialisées comparables, par la structure et le processus de développement, à celle de l'Italie septentrionale. Il serait sans doute difficile d'expliquer cet état de choses sans faire allusion, entre autres, à l'action stimulante, dans tout le pays, de la politique suivie à l'égard du Sud, politique qui tend au fond à accroître les capacités d'un marché autour duquel gravite une partie importante de la population italienne. Cf. P. SARACENO, « A chi ha giovato la politica del Mezzogiorno » (A qui la politique du Sud a-t-elle bénéficié ?), dans *Bancaria*, n° 12, déc. 1957.

l'économie internationale et, en même temps, on s'acheminait vers la création d'un plus vaste marché national susceptible de compenser, pour l'industrie du Nord, aussi bien les effets de la concurrence étrangère que les efforts financiers consentis pour la modernisation et l'extension des installations, lesquels entraîneraient un accroissement de la production difficile à écouler en l'absence d'un marché intérieur de plus vastes dimensions.

C'est ainsi que s'organisaient, notamment du point de vue de la théorie économique, les rapports entre la politique de développement de l'économie nationale, la politique de développement des régions méridionales et la politique des échanges internationaux.

En pratique, on posait les bases non seulement du progrès économique italien, mais de l'intégration de l'Italie dans des marchés plus vastes et, de cette manière, on préparait l'orientation des années suivantes qui ont abouti à l'adhésion de notre pays, tout d'abord à l'O.E.C.E., puis, avec des engagements plus précis, à la C.E.C.A. et au Marché Commun.

Il est inutile de dire que l'adhésion au Marché Commun n'a fait que rendre plus impérieux le développement économique du Sud, développement qui passe par la voie de l'industrialisation. En effet, l'industrie italienne, disposant d'un marché intérieur plus important, pourra plus facilement affronter la concurrence qui s'exercera dans le cadre du Marché Commun.

En second lieu, l'intégration de l'agriculture méridionale dans le Marché Commun implique une rationalisation définitive de cette agriculture et une réduction des effectifs qui y sont employés. Et il est évident que l'exode éventuel des populations rurales dépendra de la création d'emplois extra-agricoles, qui permettront de réabsorber la main-d'œuvre délogée par l'agriculture.

Si donc des raisons nationales et internationales de politique économique le conseillaient, si les besoins même du mécanisme productif du Nord l'exigeaient, comment pouvait-on ne pas faire démarrer le processus de développement économique du Sud ? Et si ce processus se heurtait à la nécessité impérieuse de décharger l'agriculture de la main-d'œuvre qu'elle employait d'une manière non rentable si finalement on ne pouvait beaucoup compter sur les activités tertiaires — qui n'ont d'importance économique que si elles répondent aux besoins réels des secteurs de base — il ne faisait aucun doute qu'une politique de développement économique du Sud devait essentiellement porter sur l'industrialisation des régions intéressées.

Nous nous arrêterons longuement sur cette politique et les points de repère dans le temps, que nous rappellerons au fur et à mesure, démontre-

ront que cette politique s'est toujours perfectionnée, bien qu'elle soit devenue plus complexe d'année en année.

Tout cela dans l'espoir que les moyens imaginés pour amorcer le développement industriel du Sud de l'Italie pourront, encore que partiellement, être utilisés pour la reconversion industrielle des régions qui, dans le cadre de la Communauté, ont été ou sont sur le point d'être frappées par la fermeture des mines.

CHAPITRE PREMIER

La politique suivie pendant la première période : de 1948 à 1953

1) Introduction

Outre la nécessité de diriger les capitaux vers les secteurs ayant le rendement économique le plus élevé, la politique industrielle doit aussi, surtout dans notre pays, contribuer à rétablir l'équilibre entre le Nord et le Sud.

L'accomplissement d'une mission de ce genre suppose la création, pour les investissements industriels dans le Sud, de conditions susceptibles de garantir un rendement égal à celui qui serait assuré aux capitaux, s'ils étaient investis dans des régions plus évoluées industriellement.

Et, en effet, la politique suivie pour le développement industriel du Sud a visé et vise encore à établir ces conditions. Une telle politique peut se baser sur deux types d'interventions : stimulants et facilités pour les investissements, librement décidés par les opérateurs économiques publics et privés et présence plus active de l'opérateur économique public sur la base d'un choix politique bien défini.

Les pages qui suivent illustrent la politique suivie par l'Italie de 1950 à 1960 pour le développement industriel du Sud.

Ceci posé, il convient de passer immédiatement en revue les moyens et les mesures adoptés en Italie pour favoriser le processus d'industrialisation du Sud.

C'est ce que nous ferons en analysant les diverses lois prises depuis 1947 pour faciliter les investissements industriels dans le Sud du pays.

Il faut cependant préciser que l'on peut au fond distinguer trois périodes : la première, pendant laquelle l'accent a été mis sur les encouragements d'ordre financier (dont la mise en œuvre a été confiée aux sections de crédit industriel des trois banques du Sud), et les encouragements

d'ordre fiscal, tarifaire et autres (1947-1953) ; la seconde, où l'accent a été mis sur ces mêmes encouragements variés et sur la politique de crédit, mais dont la mise en œuvre a été confiée à des instituts spéciaux rattachés à la Cassa per il Mezzogiorno (1953-1957) ; la troisième, où l'accent a continué à être mis sur les anciens encouragements, sur la politique de crédit confiée à toute l'organisation bancaire et sur des encouragements d'un type nouveau (de 1957 à nos jours).

2) *Les encouragements et les facilités prévus par les premières lois spéciales*

La première mesure législative, encore timide, remonte à décembre 1947. Cela signifie qu'il y a treize ans déjà, on avait entrevu que le développement de l'économie du Sud nécessitait un effort résolu pour accroître les réserves de capital industriel. On avait déjà compris qu'une politique de développement rationnelle et organisée ne pouvait se baser ni sur les seuls travaux publics, ni sur la rationalisation de l'agriculture (et dans la rationalisation, il faut comprendre la transformation des cultures et la réforme de la structure de la propriété foncière), mais devait également affecter le secteur industriel et finalement, par ricochet, celui des activités tertiaires.

La première mesure législative — le décret législatif du chef provisoire de l'Etat (D.L.C.P.S.) n° 1598 du 14 décembre 1947 — prévoit essentiellement une série d'encouragements aux industriels pour les inciter à effectuer de nouveaux investissements industriels ou à développer les installations existantes. Ces encouragements se subdivisent de la manière suivante :

1) *Encouragements d'ordre fiscal.*

a) exemption des droits de douane et du droit de licence pour les matériaux de construction, les machines et tout ce que peut exiger la construction de nouveaux établissements industriels, techniquement organisés, et des bâtiments nécessaires à l'agrandissement et à la reconstruction d'établissements déjà existants¹ ;

b) réduction de 50% de l'I.G.E. (impôt général sur le chiffre d'affaires) pour les matériaux et machines visés au point a), même s'ils sont achetés en Italie, mais à condition qu'ils soient destinés à une installation durable ;

1. L'exonération et la réduction visées aux points a, b, c et d. — autorisées par le ministre des Finances en accord avec le ministre de l'Industrie et du Commerce — pouvaient être accordées pour dix ans, c'est-à-dire jusqu'en décembre 1957. La loi n° 634 du 29 juillet 1957 a prorogé ce délai jusqu'au 30 juin 1965.

c) exonération, pendant dix ans, du paiement de l'impôt sur la fortune mobilière pour les revenus industriels procurés par les nouveaux établissements ou sur la partie supplémentaire de revenus apportée par l'extension, la transformation ou la remise en activité des établissements déjà existants ;

d) réduction au taux forfaitaire de 200 liras du droit d'enregistrement et de transaction pour le premier transfert de terrains et de bâtiments nécessaires à la réalisation des mesures prises par les industriels.

II) *Encouragements en matière de crédit.*

Doivent être considérés à un double point de vue : a) ouverture de crédits ; b) taux d'intérêt favorable pour les prêts et durée de ces prêts adaptée aux capacités économiques des entreprises qui seraient créées dans des régions particulièrement sous-développées.

En ce qui concerne l'ouverture de crédits sous forme de prêts, le texte en question prévoit tout d'abord que des crédits industriels seront réservés aux entreprises du Sud par les organismes qui distribuent ces crédits avec la garantie ou la contribution de l'Etat ; en second lieu, le texte autorise les sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia à accorder des prêts à concurrence de 10 milliards de liras au total, assortis de la garantie de l'Etat portant sur 70% de la perte subie pour chacune des mesures financées.

Dans la pratique, aucune des deux initiatives prévues par le texte législatif ne réussit à mettre en branle le mécanisme du crédit. La manière dont est formulée la première initiative est extrêmement générale et ne représente pas, pour les organismes chargés de répartir les crédits, une véritable obligation¹ ; la seconde initiative — c'est-à-dire l'autorisation donnée aux banques d'accorder des prêts industriels pour un montant maximum de 10 milliards de liras — suppose que les banques elles-mêmes disposent d'une telle somme, alors qu'en réalité elle leur fait défaut.

L'article 10 du décret législatif prévoit par contre des facilités financières en ce qui concerne le taux d'intérêt et la durée des prêts. Cet article prévoit en effet une contribution de 4% sur le taux d'intérêt perçu par les sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia sur

1. Pour se faire une idée précise de la manière vague avec laquelle la loi invite les organismes responsables à réserver au Sud de l'Italie les sommes nécessaires au financement des mesures industrielles prévues par ladite loi, il suffit de lire le texte de l'article qui y est consacré : « Les organismes auxquels incombe l'octroi ou l'autorisation de prêts industriels assortis de contributions ou garanties de l'Etat, ou accordés directement par l'Etat, doivent réserver une partie desdits crédits pour répondre aux besoins industriels des territoires visés à l'article 1 (c'est-à-dire le Sud et l'Italie insulaire) : cf. le D.L.C.P.S. n° 1598 du 14 déc. 1947, art. 8.

les prêts accordés dans la limite de 10 milliards pour une durée maximale de 10 ans.

III) *Encouragements d'ordre tarifaire.*

Autorisation donnée au ministre des transports de consentir des tarifs ferroviaires de faveur pour les transports de matériaux et de matières premières nécessaires à la création, l'extension, la transformation et la remise en activité des industries¹.

IV) *Encouragements divers.*

Déclaration d'utilité publique pour les travaux nécessaires à la réalisation des installations industrielles².

En vérité — encore qu'avec beaucoup d'imprécision, au point que la disposition législative ne semble pas avoir eu de réalisation concrète — le texte en question prévoit, en plus des encouragements d'ordre fiscal, financier et tarifaire rappelés ci-dessus, des mesures de la part des services compétents pour effectuer les travaux d'infrastructure et fournir l'énergie électrique nécessaire au fonctionnement des industries. Le prix de vente de l'énergie aux industries n'est évidemment pas mentionné.

Aussi bien pour les travaux d'infrastructure que pour l'énergie, l'imprécision du texte ne permet à personne de contrôler si la loi est observée ou non³.

Et la loi ne prévoit aucun crédit budgétaire spécial.

1. A la suite de l'autorisation indiquée dans le texte, les Chemins de fer de l'État accordent une réduction pouvant aller jusqu'à 50% des tarifs de transport pour les matériaux, matières premières et machines expédiés en petite vitesse sur le territoire national et nécessaires aux industries nouvelles ou en cours d'extension. Ils accordent également des réductions pouvant aller jusqu'à 20% des tarifs de transport par petits lots et en petite vitesse de marchandises et produits destinés aux établissements industriels nouveaux ou en cours d'extension. Pour les transports maritimes de matières premières et de machines nécessaires à la construction, l'agrandissement et la transformation d'établissements industriels en Sardaigne, il est accordé une réduction des frets égale à 20%.

2. La disposition visée à l'article 4 du D.L.C.P.S. n° 1598 du 14 décembre 1947 dispose en effet que pour pouvoir bénéficier de l'expropriation, les travaux qu'impose la réalisation des mesures industrielles sont déclarés d'utilité publique avec, en conséquence, possibilité d'expropriation des terrains nécessaires.

3. Voilà le texte des articles du décret :

Article 6 :

« Les services chargés de la distribution du courant électrique établiront des programmes nationaux de répartition de l'énergie de telle sorte qu'un approvisionnement égal en proportion à celui des industries des autres régions soit assuré aux industries des régions visées à l'article 1^{er} ».

Article 7 :

« Le ministre des Travaux publics et le ministre des Transports sont autorisés à exécuter, selon leurs compétences respectives, les travaux indiqués au présent décret, sauf les travaux nécessaires au raccordement par voie ferrée avec les établissements eux-mêmes ».

Toujours au sujet des *encouragements en matière de crédit*, il convient de rappeler immédiatement la disposition de l'article 15 du D.L., n° 121 du 5 mars 1948 intitulé « Mesures en faveur de diverses régions de l'Italie méridionale et insulaire » (*J. O.*, n° 63 du 15 mars 1948).

Ledit article 15 — modifiant les articles 9 et 10 du D.L.C.P.S. n° 159 du 14 décembre 1947 — établit dans la pratique une répartition différente des 10 milliards déjà autorisés, comme limite maximale des opérations de financement, pour le Banco di Napoli et le Banco di Sicilia.

La nouvelle répartition est la suivante :

— Sections de crédit industriel :

Banco di Napoli	6.200 millions
Banco di Sicilia.	3.000 »
Banco di Sardegna	800 »

Mais — et c'est là l'innovation la plus importante et dans un certain sens décisive — l'article en question autorise en outre le Trésor public à avancer aux trois sections, d'après la répartition indiquée ci-dessus, les 10 milliards sous forme de « fonds de garantie » à utiliser, pour couvrir non seulement les pertes éventuelles à concurrence de 70%, mais encore le coût de la réalisation des opérations¹.

1. Voici le texte de l'article 15 du D.-L. n° 121 du 5 mars 1948 : *les articles 9 et 10 du décret législatif du chef provisoire de l'État n° 1598 du 14 décembre 1947 contenant des dispositions relatives à l'industrialisation de l'Italie méridionale et insulaire sont remplacés comme suit :*

Article 9 :

« Les sections de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia et du Banco di Sardegna sont autorisées, même en dérogation à leurs propres statuts et aux dispositions en vigueur, à accorder pour la mise à exécution des mesures visées à l'article 1^{er} des prêts avec le concours de l'Etat selon l'article qui suit, jusqu'à concurrence de montants totaux de 6.200 millions, 3 milliards et 800 millions de lires, respectivement pour chacune des banques. Auprès desdites sections sont constitués des fonds de garantie pour un montant total de 10 milliards de lires, dont 6.200 millions pour le Banco di Napoli, 3 milliards pour le Banco di Sicilia et 800 millions pour le Banco di Sardegna, fonds qui pourront servir aux opérations de crédit prévues par le premier alinéa du présent article. Rien n'est changé aux dispositions spéciales concernant les prêts en faveur de la Sicile, de la Sardaigne et de la province de Naples, visées aux décrets législatifs du Lieutenant du royaume n° 416 et 417 du 28 décembre 1944 et au décret législatif du Lieutenant du royaume n° 367 du 1^{er} novembre 1944, ainsi qu'aux amendements ultérieurs ».

Article 10 :

« Sur les prêts qui seront accordés, dans les limites prévues au premier alinéa de l'article précédent, l'Etat concourt au paiement des intérêts pour 4%, au maximum et pour une durée maximale de dix ans. La perte subie sur chaque opération est portée au débit du fonds de garantie prévu à l'article précédent, à concurrence de 70% de cette perte ; le solde de 30% est à la charge du compte profits et pertes des trois sections. La somme de 10 milliards prévue pour la constitution des fonds de garantie visés à l'article 9 est entre temps avancée par le Trésor en deux tranches égales à 5 milliards chacune, au cours des années budgétaires 1947-1948 et 1948-1949, et est répartie entre

Un autre texte se rattache encore pratiquement *aux encouragements financiers* : La loi n° 1482 du 29 décembre 1948 « règles complétant les décrets législatifs n° 1598 du 4 décembre 1947 et 121 du 5 mars 1948, ainsi que le décret législatif n° 1419 du 15 décembre 1947 en ce qui concerne l'industrialisation de l'Italie méridionale et insulaire » (*J. O.*, n° 3 du 5 janv. 1949).

Cette loi a augmenté le volume des disponibilités financières des sections de crédit industriel des trois banques : il leur est permis d'émettre des obligations et des bons à intérêt, et d'en affecter le revenu à des opérations de financement industriel. Pour tous les crédits ainsi accordés, la perte peut, à concurrence de 70% au maximum, être imputée sur les fonds de garantie constitués par l'Etat en vertu du D.-L., n° 121 du 5 mars 1948. En outre, l'Etat, toujours dans la limite des 10 milliards précités, s'engage à contribuer au paiement des intérêts à concurrence de 4% au maximum et pour une durée maximale de 10 ans.

Mais l'article 9 de la loi fixe le niveau maximal du taux d'intérêt actif que les sections peuvent pratiquer. *C'est là une innovation extrêmement importante.* Voici le texte de l'article 9 : « le taux d'intérêt maximal sur les prêts... est fixé à raison du taux d'escompte officiel majoré de 3,5%.

Il est interdit d'imposer à l'emprunteur, même consentant, d'autres charges et frais à quelque titre que ce soit ».

Il faut enfin rappeler une autre règle importante édictée par la loi. Cette règle concerne l'obligation de limiter aux deux tiers de la somme nécessaire les prêts relatifs aux nouvelles installations. Cela évidemment afin d'obliger les industriels prenant l'initiative à engager leurs propres capitaux et à faire montre ainsi, les premiers, de confiance dans l'industrie qui doit être créée.

On ne saurait négliger d'indiquer que, par cette loi, les pouvoirs gouvernementaux commencent à s'intéresser de plus près au problème de la sélection des prêts industriels et à l'orientation des capitaux avancés par l'Etat à des fins d'intérêt public.

Nous avons employé délibérément le terme « commencent », parce que, en l'absence de règles stipulant des directives précises pour la sélection des prêts industriels à accorder, l'article 8 de la loi complète les commissions techniques administratives des banques, organes chargés de statuer sur les prêts, par des représentants de la présidence du conseil des ministres, des ministères du trésor, de l'industrie et du commerce, de la marine mar-

les trois sections proportionnellement aux sommes qui leur sont affectées selon ledit article. Les modalités d'octroi des contributions prévues au premier alinéa du présent article, ainsi que les délais et conditions de remboursement, par les trois sections, des sommes qui leur ont été avancées par le Trésor en vertu de l'alinéa précédent, seront fixés par décret du ministre du Trésor et du ministre de l'Industrie et du Commerce ».

chande, du travail et des affaires sociales et, pour la Sicile et la Sardaigne, par un représentant de la Région.

L'article 1^{er} de la loi n° 1482 du 29 décembre 1948 améliore la disposition de l'article 4 du D.L.C.P.S., n° 1598 du 14 décembre 1947 sur l'expropriation des terrains (sur lesquels construire l'établissement industriel) pour cause d'utilité publique. L'amélioration consiste en l'adjonction à l'ancien texte d'une formule en vertu de laquelle les travaux déclarés d'utilité publique sont également déclarés *urgents* et *inajournables* pour tous les effets de la loi. Ce qui signifie que l'occupation peut suivre immédiatement l'arrêté préfectoral d'expropriation.

La loi n° 261 du 9 mai 1950 « crédits pour l'industrialisation de l'Italie méridionale et insulaire » (*J. O.*, n° 122 du 29 mai 1950) augmente encore les disponibilités financières des sections de crédit industriel des trois banques méridionales :

a) l'article 1^{er} autorise le ministre du Trésor à prélever du « Fonds en liras » 1948-1949 (art. 2 de la loi n° 1108 du 4 août 1948) la somme de 10 milliards « pour l'octroi de prêts d'une durée de 10 ans, renouvelable, de 6,1 milliards à la section de crédit industriel du Banco di Sicilia et de 1 milliard à la section de crédit industriel du Banco di Sardegna¹ ;

b) l'article 2 autorise le ministre du Trésor à prélever du Fonds en liras 1950-1951 une nouvelle somme de 10 milliards et à l'affecter, pour des prêts d'une durée de 10 ans, aux trois sections, selon la répartition visée en a)² ;

c) l'article 6 autorise les trois sections à émettre des obligations jusqu'à concurrence d'un maximum de 10 milliards, obligations réparties dans les proportions visées en a) et l'article 7 autorise d'autres émissions pour un nouveau montant de 10 milliards, répartis de la même manière, émissions qui, toutefois, ne doivent être effectuées que lorsque l'Etat aura assuré le versement des 10 milliards visés en b).

Dans la pratique, les sections des trois banques ont la perspective de voir leurs disponibilités portées à 40 milliards de liras.

1. Il convient de souligner que les pertes éventuellement subies sur les crédits accordés pour les prêts visés à la lettre a) peuvent être imputées au Trésor (au compte capital) à concurrence de 50% au maximum (art. 9).

2. Le Fonds en liras 1950-1951 ne fournira pas des disponibilités suffisantes pour permettre le prélèvement des 10 milliards, si bien qu'il faudra avoir recours à des prélèvements sur le budget de l'État (loi n° 763 du 30 juin 1952 : « Règles pour la prise en charge par le budget d'une dépense de 10 milliards de liras pour l'industrialisation de l'Italie méridionale et insulaire », *J. O.*, n° 160 du 12 juill. 1952).

3) *La réorganisation du système de crédit à moyen terme
pour l'industrie
et la création de la Cassa per il Mezzogiorno*

Le lecteur qui aura eu la patience de suivre l'exposé complexe des pages précédentes se sera aperçu que, de cette manière fragmentaire, on s'est efforcé de résoudre, entre 1947 et 1950, non pas l'ensemble du problème du financement industriel du Sud, mais le problème plus limité du financement par le crédit. Caractère fragmentaire des moyens dont disposaient les Instituts, absence d'orientation pour la sélection des crédits à accorder.

Il serait facile et commode de critiquer aujourd'hui la voie alors suivie et toute personne qui se proposerait de le faire manquerait d'objectivité si elle ne tenait pas compte du contexte général de la politique économique, dans lequel s'encadrent les mesures spéciales pour l'industrialisation du Sud.

On se trouvait en pleine période de reconstruction d'après-guerre, à un moment où tous les efforts, au prix de mille difficultés, au premier rang desquelles se trouvait la menace d'inflation, tendaient à reconstituer l'appareil productif détruit par la guerre et à reconverter, à des fins pacifiques, de nombreuses industries consacrées depuis des années à des productions de guerre.

Le système bancaire du pays avait, lui aussi, fini par ressentir les contre-coups de la préparation de la guerre tout d'abord, du déroulement des hostilités ensuite et de la reconstruction enfin.

La loi bancaire de 1936, en effet, n'avait pu être appliquée complètement dans la pratique.

Après avoir séparé nettement le crédit à court terme du crédit à moyen terme, on n'avait pas réussi à créer dans le pays, au moment où le conflit éclata, une structure bancaire remplaçant les banques de crédit ordinaire pour l'octroi de prêts aux entreprises industrielles petites et moyennes. Le crédit industriel avait été pratiquement centralisé entre les mains de l'I.M.I., et des industries aux dimensions plus proches de la grande entreprise que de l'entreprise petite et moyenne avaient fini par bénéficier de l'activité de cet Institut.

C'est pourquoi, la reconstruction à peine amorcée, les grandes banques de crédit ordinaire cherchèrent l'une après l'autre à se doter d'instruments efficaces pour pratiquer le crédit industriel, de manière à être en mesure de réaliser des opérations au grand jour sans devoir recourir à la pratique, encore très répandue aujourd'hui il est vrai, du financement par opérations successives à court terme, se renouvelant automatiquement

par accord spécial et préalable des parties. Ainsi, les trois banques d'intérêt national se mirent d'accord pour créer la « Mediobanca » ; la Banca Nazionale del Lavoro créa, en s'associant à des groupements privés, l'« Efibanca » ; les banques populaires créèrent la « Centrobanca » ; les instituts de crédit du Sud réussirent, par contre, à créer en leur sein une section de crédit industriel, ce à quoi parvint également la Banca Nazionale del Lavoro.

Avec des statuts leur donnant la possibilité d'opérer sur le territoire national la Mediobanca, l'Efibanca, la Centrobanca, les sections de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia, du Banco di Sardegna et de la Banca Nazionale del Lavoro venaient ainsi s'ajouter à l'I.M.I.

Dans la pratique, les quatre premiers Instituts et la section de la Banca Nazionale del Lavoro ne pouvaient opérer dans l'Italie méridionale et insulaire, étant donné la structure particulière des disponibilités financières dont jouissaient, grâce à des lois spéciales, les sections de crédit industriel des trois banques méridionales. Il en résulta une centralisation des responsabilités pour les trois banques en question, centralisation qui, si elle constitua pour ces banques une raison d'expansion et de pénétration plus forte dans l'économie méridionale, fut également la principale raison de la révision ultérieure, sur le plan législatif, de l'organisation du crédit à moyen terme dans le Sud.

D'une part, les autres grands Instituts de crédit ordinaire commencent à réclamer chacun la création d'une section de crédit industriel — et, si leur demande avait été accueillie, la loi bancaire de 1936 n'aurait été respectée que pour la forme —, d'autre part, les sections des banques méridionales furent sévèrement critiquées pour leur politique de sélection en matière d'octroi des prêts. Il fallait enfin adapter également la structure du crédit à moyen terme aux besoins des petites et moyennes industries dans le Sud et à la structure qui s'était perfectionnée sur le plan national. Toutes ces raisons, et d'autres sur lesquelles il est inutile de nous attarder ici, incitèrent le gouvernement à se faire le promoteur d'un projet de loi devenu, après approbation, la loi n° 298 du 11 avril 1953 qui, pratiquement transféra les prêts industriels dans le Sud, accélérés et facilités par des avances bancaires à des conditions favorables, des sections de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia et du Banco di Sardegna aux trois organismes suivants : I.S.V.E.I.M.E.R., I.R.F.I.S. et C.I.S.¹.

1. La nécessité évidente de mettre à la disposition des entreprises industrielles petites et moyennes un système bancaire efficace et décentralisé fut reconnue par le législateur dans la loi n° 445 du 22 juin 1950 : « *Création d'Instituts régionaux pour le crédit aux petites et moyennes entreprises* » (*J.O.*, n° 157 du 12 juill. 1950). Par cette loi, le ministre du Trésor fut habilité, après consultation du comité interministériel pour le crédit et l'épargne, à autoriser dans chaque région la création d'un Institut spécialisé

Avant de passer à l'exposé des avantages apportés par la loi n° 298 du 11 avril 1953, avantages dont bénéficient l'industriel individuel et le Sud dans son ensemble, il faut encore rappeler certaines autres mesures législatives qui, tout en ne visant pas spécifiquement le secteur du financement industriel, s'y rattachent étroitement, car elles concourent à

pour l'octroi de prêts à moyen terme aux petites et moyennes entreprises, lesdits Instituts étant compétents localement (art. 1^{er}). Peuvent participer à la création de ces Instituts, à concurrence d'un montant maximal égal à un dixième de la masse fiduciaire gérée, les instituts et entreprises de crédit, visés à la loi bancaire n° 375 du 12 mars 1936 ainsi qu'à ses amendements ultérieurs, et des organismes financiers (art. 2). Les Instituts tireront les fonds nécessaires à l'octroi de crédits aux petites et moyennes entreprises non seulement de leur propre fonds de dotation, de l'émission d'obligations ou de bons à intérêt, dont le taux et les conditions sont à fixer de temps à autre après consultation des organes de surveillance compétents visés à la loi bancaire, mais encore des ouvertures de crédits en compte courant que les participants pourront éventuellement accorder (art. 3). Il est interdit aux Instituts de recueillir des fonds provenant de l'épargne ordinaire (art. 4) et les opérations de crédit qu'ils effectueront ne doivent pas excéder, pour chaque entreprise à laquelle ils viennent en aide, la somme de 50 millions de lires (art. 5).

La création des Instituts s'effectua très lentement, notamment parce que les fonds de dotation dont les Instituts auraient pu disposer auraient été très limités par l'obligation imposée par l'article 2 aux participants à ces fonds. Et des Instituts ainsi limités n'auraient pas davantage pu s'adresser au marché financier et s'y présenter. Il fallait donc trouver un moyen de canaliser des fonds en direction des Instituts : moyen qui permette, en même temps, une révision des opérations de crédit que les nouveaux Instituts auraient décidées. On pensa alors à un Institut de réescompte, qui fut créé par les articles 17 à 32 de la loi n° 949 du 25 juillet 1952 : « *Mesures pour le développement de l'économie et de l'emploi* » (J.O., n° 174 du 29 juill. 1952). Là on se réfère à l'« Institut central pour le crédit à moyen terme pour les petites et moyennes industries » (Mediocredito) créé — avec un fonds de dotation initial de 60 milliards de lires versés par le Trésor — sous la forme d'un organisme de droit public ayant la personnalité juridique. L'Institut — lit-on à l'article 17 de la loi en question — pourvoit au financement des Instituts et entreprises autorisées à consentir du crédit à moyen terme, afin d'en compléter les disponibilités financières, pour des opérations de crédit en faveur des petites et moyennes industries, opérations destinées à la modernisation et à l'extension d'installations existantes et à la construction de nouvelles installations. L'Institut fut à l'origine autorisé à effectuer les opérations suivantes : a) réescompter des billets à ordre concernant les prêts accordés par les divers Instituts habilités à pratiquer le crédit à moyen terme pour les petites et moyennes industries ; b) consentir des prêts moyennant cession en garantie, totale ou partielle, de créances accordées comme prévu en a) sous des formes ne comportant pas l'émission de billets à ordre ; c) accepter seuls ou en consortium des obligations ou des bons de plusieurs années, émis même en série spéciale par les Instituts habilités à pratiquer du crédit aux moyennes et petites industries.

Il importe de souligner la disposition suivante concernant la durée des opérations, surtout en raison de ce qui sera dit dans le texte sur les relations entre les Instituts fonctionnant dans le Sud et le Mediocredito : « *Les opérations de réescompte visées en a) et les opérations de financement visées en b) ne pourront avoir une durée supérieure à deux ans, quelle que soit la durée des prêts correspondants accordés aux diverses entreprises industrielles* ». Ces limites ont été révisées et étendues par l'article 14 de la loi n° 263 du 30 juillet 1959, précisément en vue de remédier en partie à ce qui sera exposé dans le texte au sujet de la médiocrité de la contribution financière du « Mediocredito » au développement industriel du Sud.

expliquer, tant la structure donnée par la loi n° 298 aux trois Instituts, que certaines autres raisons pour lesquelles les trois Instituts furent créés.

La manière fragmentaire et discontinue avec laquelle on avait abordé, entre 1947 et 1950, le problème du développement industriel du Sud, avait été immédiatement sentie non seulement par les économistes, mais même par les hommes politiques et donc par l'opinion publique. C'est-à-dire que petit à petit naquit la conviction que l'on ne pourrait obtenir de résultats importants sur le plan du développement industriel, si les encouragements et les facilités donnés aux industriels pour les inciter à investir n'étaient complétés par une intervention exceptionnelle de large envergure, capable de doter les régions méridionales de l'infrastructure minimale nécessaire pour faciliter les implantations industrielles et de rationaliser l'agriculture méridionale par l'amendement et la transformation des terrains, ainsi que la redistribution des propriétés foncières. Rationaliser l'agriculture de manière à permettre un accroissement sensible du revenu provenant de ce secteur, pour permettre de constituer la base de l'expansion de la consommation de produits qui, entre-temps, auraient été fabriqués par les industries existantes et par d'autres venues de l'étranger.

La loi créant la Cassa per il Mezzogiorno (n° 646 du 10 août 1950) : *Création de la caisse pour travaux exceptionnels d'intérêt public dans l'Italie méridionale — Cassa per il Mezzogiorno (J. O., n° 200 du 1^{er} sept. 1950)* fut votée pour procéder, précisément, à la rationalisation de l'agriculture méridionale et à la création d'une infrastructure minimale¹. C'est ce que

1. La dotation financière initiale de la Cassa per il Mezzogiorno, fixée à 1.000 milliards de lires à dépenser en dix ans, devait servir à atteindre les objectifs fixés à l'article 1^{er} de la loi créant la Caisse : « Les ministres de l'agriculture et des forêts, du Trésor, de l'industrie et du commerce, des travaux publics, du travail et des affaires sociales, sous la présidence du Conseil des ministres ou d'un ministre désigné, le cas échéant, par le Conseil des ministres, élaboreront un plan général pour la création, pendant la décennie 1950-1960, de travaux extraordinaires visant spécialement au progrès économique et social de l'Italie méridionale, en le coordonnant avec les programmes de travaux prévus par les administrations publiques.

Le plan susvisé concerne des ensembles organisés de travaux inhérents à l'aménagement des régions montagneuses et des cours d'eau, à l'amendement, l'irrigation, la transformation de l'agriculture, notamment à la suite des programmes de réforme agraire, aux routes non nationales, aux aqueducs et égouts, aux installations pour la valorisation des produits agricoles, aux travaux d'intérêt touristique. « Les ministères compétents pour les travaux, même extraordinaires, auxquels procède l'État d'une manière générale, travaux dont le financement est assuré par des crédits prévus aux divers états prévisionnels desdits ministères, conservent leurs attributions et leurs obligations ».

Pour la réalisation des objectifs précités, la loi créant la Cassa per il Mezzogiorno lui donnait la libre disposition d'un fonds de dotation de 1.000 milliards de lires, à dépenser à raison de 100 milliards par an pendant dix ans. Par la loi n° 949 du 25 juillet 1952 (déjà citée dans la note précédente), le fonds de dotation fut, par la suite, porté à 1.280 milliards de lires : d'où l'appellation du plan décennal. Au total, le fonds fut

démontre la répartition par secteur de la somme totale mise à la disposition de la « Caisse » qui est ainsi justifiée officiellement : ...la priorité donnée à l'agriculture est déterminée non seulement par le fait que celle-ci représente l'activité d'où la population méridionale tire en premier lieu ses moyens de subsistance, mais également par le fait qu'il a été reconnu que seule une transformation profonde de l'équipement et des systèmes agraires peut former la base à partir de laquelle on pourra amorcer, dans le Sud, ce processus de développement industriel auquel on aspire en tant que résultat final de la politique actuellement suivie¹.

En réalité, la loi créant la « Caisse » parle bien de « progrès économique et social du Sud », mais elle insiste sur le binôme agriculture — travaux publics, si l'on excepte la disposition combinée des articles 7 et 17 : l'article 7, en effet, autorise la « Caisse » à faciliter la création d'organismes spéciaux susceptibles de valoriser les produits agricoles à des fins industrielles et commerciales et à participer à ces organismes ; l'article 17 parle d'interventions bancaires éventuelles pour la réalisation d'ouvrages nécessaires à la valorisation des produits agricoles.

Moins de deux ans plus tard, la loi n° 166 du 22 mars 1952 (*Création d'une Commission exécutive de la Cassa per il Mezzogiorno et nouvelle réglementation des emprunts à l'étranger*, J.O., n° 77 du 31 mars 1952) autorise la « Caisse » à contracter des emprunts à l'étranger, dont la contre-valeur peut être affectée notamment à « l'octroi des prêts destinés à la réalisation de projets spécifiques facilitant le processus d'industrialisation du Sud et complétant les objectifs de valorisation du Sud poursuivis par la « Caisse ».

Il convient maintenant de rappeler au lecteur la situation qui régnait au printemps 1952 en matière de financement des investissements industriels.

D'une part, les sections de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia et du Banco di Sardegna opéraient avec les moyens et selon les critères déjà décrits ; d'autre part, la « Caisse » était autorisée à accorder des prêts industriels, même avec des fonds provenant d'emprunts à l'étranger. Dans cette opposition ainsi créée, bien qu'elle soit essentiellement due à la nécessité de trouver, par n'importe quel moyen et de n'importe quelle source, des fonds pour le développement industriel et de les trouver éventuellement même à l'étranger, il était indispensable et urgent de trouver un moyen de coordonner le processus des investisse-

réparti de la manière suivante : 910 milliards pour les programmes d'amendement et de transformation agraire ; 150 milliards pour les programmes concernant les aqueducs ; 115 milliards pour les travaux routiers ; 75 milliards pour les travaux ferroviaires et enfin 30 milliards pour les travaux d'intérêt touristique.

1. « Cassa per il Mezzogiorno », *La Cassa per il Mezzogiorno : Primo quinquennio* : 1950-1955, Rome, 1956, p. 11-12.

ments industriels avec les dépenses extraordinaires de la « Caisse ». C'est-à-dire, une solution permettant de canaliser les investissements par priorité vers les secteurs industriels influencés le plus directement par l'activité de la « Caisse ». Il devait, en outre, s'agir d'un moyen sûr, capable d'alimenter, d'une manière continue, le volume des investissements qui augmenterait certainement chaque mois au fur et à mesure que s'éteindraient les effets des dépenses extraordinaires.

Certains proposèrent de confier à la « Caisse » la responsabilité de pratiquer le crédit industriel ; d'autres, de continuer à avoir recours à l'activité des sections de crédit industriel des banques méridionales auxquelles on aurait pu, tout compte fait, transférer l'examen et la gestion des prêts à financer avec le produit des prêts étrangers.

Le Sénat, précisément à l'occasion de la discussion de la loi n° 166 du 22 mars 1952, rejeta la première de ces deux hypothèses en opposant l'argument, opportun et précis, que la « Caisse » est un Institut créé à des fins et pour des programmes bien déterminés, très différents de ceux des banques. Confondre dans un même organisme, doté d'un seul conseil d'administration, des responsabilités aussi différentes que l'exécution des programmes de travaux publics et de mesures en faveur de l'agriculture, et des opérations de crédit dans un secteur aussi difficile que le secteur industriel, aurait comporté des risques considérables. La « Caisse » n'avait pas une structure adéquate et l'on ne pouvait prétendre exiger des membres de son conseil d'administration qu'ils fassent preuve d'un état d'esprit différent selon les projets sur lesquels ils seraient appelés à statuer au point de vue financier.

Si la proposition concernant le transfert à la « Caisse » du crédit industriel avait été acceptée, elle aurait contribué à accentuer fortement le déséquilibre existant encore dans la structure du système du crédit à moyen terme en Italie que, ces années-là, précisément on cherchait, au contraire, à assainir.

Ce fut là l'occasion qui permit au gouverneur de la Banque d'Italie de suggérer au gouvernement qu'il serait opportun de commencer à normaliser dans le Sud le secteur du crédit industriel à moyen terme, en remplaçant les sections extraordinaires de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia et du Banco di Sardegna par des Instituts régionaux tels que ceux prévus par la loi n° 445, du 22 juin 1950, déjà citée.

CHAPITRE II

Le crédit, instrument essentiel de la politique de développement

1. *Création, par une loi spéciale,*
de trois Instituts de crédit à moyen terme :
fins et objectifs de la loi

La loi n° 298 du 11 avril 1953 (« Développement du crédit industriel en *Italie méridionale* et insulaire », *J.O.*, n° 102 du 5 mai 1953) transfère en pratique l'exercice du crédit à moyen terme pour le développement industriel de l'Italie méridionale et insulaire des sections de crédit industriel des trois banques de Naples, de Sicile et de Sardaigne, aux trois Instituts suivants : Institut pour le développement économique de l'Italie méridionale (I.S.V.E.I.M.E.R.), Institut régional pour le financement des industries en Sicile (I.R.F.I.S.) et Crédit industriel sarde (C.I.S.)¹.

Le premier avantage et le plus important qu'apporte ce transfert de responsabilités des sections de crédit industriel des banques méridionales aux trois Instituts peut et doit être recherché dans le fait que l'économie industrielle de l'Italie méridionale et insulaire est désormais dotée, d'une manière stable et permanente, d'une source de crédits, créée précisément, afin d'appuyer les efforts de ceux qui, sans avoir des capacités financières

1. L'I.S.V.E.I.M.E.R. avait été créé sous forme d'un organisme de droit public, doté de la personnalité juridique, par le R.D.L., n° 883 du 3 juin 1938 par les soins du Banco di Napoli dont il représentait une filiale chargée de pratiquer le crédit à moyen terme qu'aux termes de la loi bancaire, la banque ne pouvait plus pratiquer elle-même. L'I.S.V.E.I.M.E.R. a été pratiquement le premier Institut créé par une banque de crédit ordinaire pour pratiquer indirectement le crédit à moyen terme. Ce n'est pas tout. Il est encore le premier et peut-être l'unique exemple d'un Institut qui fut simultanément habilité à faire du crédit et à favoriser le développement économique. En effet, l'article 4 des statuts primitifs, approuvé par R.D. du 6 août 1938, précisait : « L'Institut a pour but de faciliter et d'intensifier, dans les provinces de l'Italie méridionale continentale, les mesures tendant à mettre en valeur les sources économiques et les possibilités locales d'emploi. Il est en particulier du devoir de l'Institut d'aider les initiatives et mesures ayant pour objet : a) la construction, l'agrandissement, la transformation et la réorganisation financière et technique d'établissements industriels, la priorité étant donnée à ceux qui utilisent des matières premières et transformement des produits agricoles d'origine locale et qui mettent en valeur des énergies naturelles des régions méridionales ; b) la création et l'amélioration de services d'utilité publique, le développement des moyens de communication, l'intensification des échanges commerciaux, l'accroissement des activités portuaires, du trafic maritime et du mouvement touristique ».

L'I.R.F.I.S. avait été créé conformément à la loi n° 445 du 22 juin 1950 par arrêté de l'adjoint pour l'industrie et le commerce de la région sicilienne en date du 31 octobre 1952, n° 86505/1.

Par contre, le C.I.S. a été créé par la loi n° 298 du 11 avril 1953.

tout à fait suffisantes, ont la possibilité de créer de nouvelles installations ou d'agrandir les installations existantes. Les Instituts spéciaux sont une source de capitaux certaine et continue, car ils s'encadrent dans le système national de crédit à moyen terme et par conséquent une crise ou un arrêt de leurs activités signifierait une crise ou un arrêt de tout le système : ce qui serait absurde par définition. En d'autres termes, alors que l'activité des sections de crédit industriel des banques méridionales était fonction de la volonté politique d'accorder ou non de nouvelles avances de fonds sur le budget de l'Etat (les banques devant disposer de fonds de garantie suffisants pour couvrir une partie des pertes), les Instituts de crédit à moyen terme, créés précisément pour pratiquer ce genre de crédit, sont fondés sur une combinaison bien équilibrée d'opérations de collecte de fonds et d'emploi de ces fonds, de manière à pouvoir se procurer constamment l'argent nécessaire et à pouvoir l'utiliser, avec capacité de supporter les risques afférents à ces opérations.

Sans vouloir entrer ici dans la question délicate de savoir s'il convient ou non de continuer à concentrer, dans le Sud, la pratique du crédit à court et à moyen terme dans un même Institut — discussion qui pourrait s'enrichir d'un grand nombre de sujets suggestifs à ajouter à ceux déjà bien connus et bien débattus à propos de la controverse sur la préférence qu'il y a lieu de donner au système anglais de spécialisation des risques bancaires ou au système allemand de la banque mixte — il convient d'ajouter immédiatement qu'un autre avantage spécifique, garanti théoriquement du moins au développement industriel du Sud par la loi n° 298 du 11 avril 1953, est la création d'Instituts de crédit à moyen terme auxquels ont été appelées à participer non seulement les banques de crédit ordinaire, domiciliées dans les différentes circonscriptions, mais encore la Cassa per il Mezzogiorno et les administrations des régions autonomes. Cela évidemment dans le dessein, d'une part, d'accroître les disponibilités financières des Instituts et d'en renforcer ainsi la structure — en leur permettant, par conséquent, de se présenter avec plus d'autorité sur le marché financier pour recueillir des fonds par l'émission d'obligations — d'autre part, de réunir en un centre ayant des responsabilités communes les banques traditionnelles et les organismes de création plus récente, participant particulièrement à l'œuvre d'expansion et de développement de l'économie méridionale. Cela également en vue de trouver, sur le plan pratique, les moyens de coordonner les investissements, dans les divers secteurs et les diverses directions qui, bien que provenant de décisions autonomes de l'opérateur économique public et de l'opérateur privé, ont besoin d'être liés entre eux pour permettre d'atteindre des rendements, qui seront d'autant plus élevés que les investissements seront mieux coordonnés.

La loi n° 298 du 11 avril 1953 — bien que n'apportant pas aux divers opérateurs économiques de nouveaux encouragements et facilités — signifie cependant non seulement la définition plus précise de la structure de l'organisation du crédit à moyen terme pour les industries du Sud, par rapport à celle existant dans tout le pays, mais encore la première tentative pour pratiquer, mieux qu'on ne l'avait fait les années précédentes, le crédit à moyen terme à des conditions favorables pour le processus de développement industriel du Sud.

S'il ne semble pas opportun de s'attarder, dans le présent rapport, sur l'examen des critères qui ont orienté la politique du crédit industriel, tant lors de distribution par les sections de crédit industriel des banques méridionales que pendant la période au cours de laquelle les trois Instituts ont succédé aux trois banques, il convient de souligner ici — l'auteur estime que seul un crédit sélectionné qualitativement peut vraiment être considéré comme un complément efficace aux autres encouragements et autres facilités prévus pour soutenir le processus de développement industriel — qu'au moment de l'activité des trois banques, les critères de la politique suivie non seulement furent très généraux, mais encore furent établis par les banques elles-mêmes indépendamment de toutes suggestions ou directives formulées par une autorité centrale ayant une vision d'ensemble des problèmes complexes et multiples que posait déjà à l'époque la politique de développement de toute l'économie méditerranéenne.

La responsabilité principale de l'action fiduciaire ayant été transférée des trois banques aux trois Instituts et les autres organismes plus directement intéressés à la politique de développement du Sud (la Caisse et les Régions) ayant été appelés à participer au capital (ou plus exactement aux « fonds de dotation ») de ces derniers, il était logique et indispensable que le législateur chargeât l'exécutif d'orienter la politique fiduciaire des trois Instituts¹.

1. Nous donnons ici en note le texte intégral des art. 14, 15 et 16 de la loi n° 298 du 11 avril 1953 :

Article 14 :

Pour atteindre leurs objectifs, les Instituts visés au présent chapitre peuvent, vis-à-vis des entreprises industrielles en activité dans leurs zones respectives de compétence territoriale, effectuer les opérations suivantes :

- a) prêts et ouvertures de crédit, assortis de garanties mobilières ou, exceptionnellement, de cautions personnelles ;
- b) subventions et escompte des effets de commerce ;
- c) escomptes ou avances sur les annuités dues par l'Etat, les provinces, les communes, les consortiums et d'autres organismes publics, sur la base de délégations régulières de pouvoir ;
- d) souscriptions d'obligations au moment de l'émission ;
- e) reports et avances sur des titres d'Etat, des obligations et escompte de bons ordinaires du Trésor.

Le Comité interministériel pour le Crédit et l'Epargne, après avoir consulté le Comité

Avec l'article 14 de la loi n° 298 du 11 avril 1953 s'ouvre un nouveau chapitre qui, s'il avait été convenablement développé, aurait déjà permis à la politique suivie par le Sud d'atteindre des résultats plus importants et aurait, en tout cas, fait disparaître des raisons pour l'investissement non économique de certains capitaux qui, mal dirigés à la fois du point de vue des secteurs et du point de vue des régions, ont signifié d'une part la destruction d'un facteur productif rare, d'autre part un motif de déception et de réaction aussi bien chez les industriels directement intéressés que dans les collectivités locales, qui ont participé à la construction, puis à la fermeture d'établissements industriels.

L'article 14 rappelé ci-dessus voulait par contre constituer le moyen grâce auquel l'autorité gouvernementale, responsable conjointement du développement de l'économie méridionale, ainsi que du sort de l'épargne publique (que les Instituts auraient recueillie par l'émission de séries d'obligations sur le marché financier) devait pratiquement imposer une orientation vers certains secteurs et certaines régions pour les prêts que décidaient les divers Instituts. Les uns et les autres, afin d'assurer un développement équilibré du système industriel du Sud par rapport au

des ministres pour le Sud, fixera chaque année les critères de principe auxquels devront se conformer les Instituts visés à la présente loi, les catégories d'opérations qui pourront avoir une durée supérieure à celle prévue à l'article 16 ci-après et les montants maxima, même excédant celui visé à l'article 5 de la loi n° 445 du 22 juin 1950. Ces Instituts peuvent déléguer à des organismes spécialisés les opérations de crédit en faveur des entreprises industrielles petites et moyennes pour l'achat de machines et d'équipement. Ces opérations pourront avoir lieu par vente directe de machines par l'organisme délégué, avec paiement différé et fractionné, assortie d'une clause de propriété réservée. Les opérations effectuées selon les modalités prévues par l'alinéa précédent bénéficient des mêmes facilités fiscales que celles prévues pour les opérations que les Instituts précités effectuent directement en application de la présente loi.

Article 15 :

En garantie des opérations visées en a) et b) de l'article précédent, les Instituts peuvent convenir de la constitution de privilèges sur des installations et d'équipements en vertu du D.-L. n° 1075 du 1^{er} octobre 1947 et de ses amendements ultérieurs.

Article 16 :

Sauf décision contraire du Comité interministériel pour le Crédit et l'Epargne visé au 2^e alinéa de l'article 14, la durée maximale des diverses opérations ne peut excéder :

- pour les prêts, 10 ans ;
- pour les subventions, 5 ans ;
- pour les ouvertures de crédit, 3 ans.

En tout état de cause, l'exercice du crédit pour une durée inférieure à un an est interdit.

Les Instituts visés au présent chapitre peuvent, après autorisation du Comité interministériel pour le Crédit et l'Epargne, contribuer à la création de sociétés financières ayant leur siège dans leurs zones respectives de compétence territoriale, en vue de promouvoir le développement industriel dans ces mêmes zones, ainsi que souscrire d'éventuelles augmentations de capital de ces mêmes sociétés. Le total des sommes à engager dans les opérations visées à l'alinéa précédent ne peut jamais dépasser 10 % du fonds de dotation ou du fonds spécial de l'Institut tels qu'ils ressortent chaque année du bilan approuvé.

système national et une répartition plus générale, mais économique des industries dans les diverses régions du pays. On pouvait en outre, en se servant de l'article 14, bien coordonner les investissements de la Caisse et des Régions avec les investissements, facilités par les prêts des Instituts.

De la lecture conjointe et complète des trois articles de la loi n° 298 que nous avons cités dans la note précédente, on peut en outre déduire l'existence d'un large mandat confié par le législateur à l'exécutif, non seulement pour l'orientation générale de la politique de crédit, mais encore pour la durée et les montants des diverses opérations¹. On remarque en outre que les instituts, à la différence des sections de crédit industriel des banques méridionales, sont autorisés, pour atteindre les buts que leur a fixés le législateur, à effectuer une vaste gamme d'opérations et parmi ces opérations — essentielles pour une politique de développement — la création de sociétés financières et la participation à de telles sociétés. Le docteur Apicella traitera cet aspect de l'activité des instituts et des autres sociétés financières, créés pour promouvoir l'industrialisation du Sud.

Encore une fois, il semble opportun d'insister sur le fait que, bien que les années passent et que l'on puisse mesurer le volume et constater la destination des investissements industriels qui se réalisaient peu à peu, les gouvernements et le législateur continuent à miser essentiellement et principalement sur l'instrument du crédit pour favoriser le processus de développement industriel du Sud de l'Italie. Certes l'emploi de cet instrument s'est continuellement perfectionné et adapté aux besoins des industriels désireux de tenter une expérience de production dans le Sud, ainsi qu'à la nécessité de ne pas briser, sur le plan Nord-Sud, la structure même du système du crédit à moyen terme. Mais il n'est pas moins vrai que, si l'on n'assigne pas aux instituts créés par la loi d'avril 1953 d'autres fonctions que celle du crédit — même élargie à des types différents d'opérations, s'ajoutant à celles prévues par la loi et par une autre loi ultérieure² — on ne sort pas encore du programme déjà en vigueur depuis

1. Il faut rappeler ici que les instituts de crédit à moyen terme aux petites et moyennes industries, créés en vertu de la loi n° 455 du 22 juin 1950, ne pouvaient réaliser des opérations d'un montant excédant 50 millions. La loi qui a organisé les trois instituts de crédit aux petites et moyennes industries dans le Sud a expressément fixé cette limite pour la raison évidente que l'on ne pouvait envisager de financer seulement, à l'appui du processus de développement industriel, des mesures de ce montant limité.

2. Nous voulons parler de l'autorisation accordée à l'I.S.V.E.I.M.E.R., à l'I.R.F.I.S. et au C.I.S. de réaliser les opérations de financement des exportations au sens de l'article 20 de la loi n° 955 du 22 décembre 1953 : « Dispositions sur l'assurance des crédits à l'exportation exposés à des risques spéciaux et sur le financement des prêts à moyen terme concernant des exportations relatives à des fournitures spéciales » (J.O. n° 299 du 31 déc. 1953).

des années fondé, somme toute, sur les deux termes suivants : crédit à moyen terme avec conditions favorables de durée et de taux d'intérêt des prêts, et facilités fiscales et tarifaires, ainsi qu'on l'a précisé plus haut.

Il faudra encore de nombreuses années pour sortir de ce cadre fixe.

2. *Le financement des stocks*

Cependant, d'autres exigences formulées par les industriels apparaissent en ce qui concerne toujours l'approvisionnement en capitaux : il s'agit cette fois du capital à immobiliser dans les stocks.

On soutient que, en raison des dimensions moyennes plus importantes des entreprises et en liaison étroite avec l'allongement du cycle de production et de distribution des différentes entreprises, il se produit un accroissement constant du pourcentage de capital affecté aux stocks immobilisés. Pour se procurer ces capitaux, les industriels ne trouvent pas facilement des crédits auprès des banques ordinaires, étant donné qu'ils ont déjà pris une hypothèque de premier rang sur leur installation et, très souvent, fourni des garanties extérieures pour le financement à moyen terme des installations fixes. L'incapacité absolue de fournir des garanties a une influence déterminante sur le rejet des demandes de financement des stocks.

Incontestablement, le problème subsiste, même s'il résulte en grande partie de la faible capacité financière des entreprises, c'est-à-dire de la contribution trop restreinte en capital que les promoteurs des initiatives apportent, personnellement, pour la réalisation desdites initiatives. D'ailleurs, la pénurie de capitaux, jointe à la répugnance à engager des parts élevées de capital propre dans le lancement d'entreprises industrielles dans des régions sous-développées, semble être une constante du système, c'est-à-dire une caractéristique ou, mieux encore, un obstacle qui se présente toujours dans un processus de développement du type de celui dont il est ici question.

Le problème subsiste et doit être affronté. Mais il doit l'être non seulement et non pas tellement en engageant des moyens financiers suffisants, mais encore et surtout en précisant les responsabilités nouvelles imparties en matière de crédit aux instituts auxquels on a pratiquement confié la charge du crédit à moyen terme pour les installations. Etant donné que le financement des stocks n'est autre chose qu'un crédit à moyen terme et que, si l'on confie sa gestion à des instituts autres que ceux qui octroient le crédit destiné aux installations, on finit par interdire ou par rendre extrêmement difficile et complexe pour les entreprises financées par ces instituts, l'obtention d'un financement de leurs stocks, et cela toujours, bien entendu, à cause de la faiblesse des garanties offertes.

Mais les choses ne se sont pas passées ainsi. Au contraire, la loi n° 135 du 16 avril 1954 (*Mesures en faveur des petites et moyennes entreprises industrielles pour le développement du crédit industriel*, J. O., n° 102 du 5 mai 1954), non seulement recommence à confondre les compétences relatives à la gestion du crédit industriel pour les installations entre les trois instituts et les deux sections survivantes des banques du Sud¹, mais

1. Alors que la responsabilité des opérations de crédit à moyen terme aux industries avait été pratiquement retirée aux sections de crédit industriel du Banco di Sicilia et du Banco di Sardegna, pour être transférée respectivement à l'I.S.V.E.I.M.E.R., à l'I.R.F.I.S. et au C.I.S. par la loi n° 298 maintes fois citée, la clarté aurait voulu qu'en même temps on procédât à la suppression, par voie législative, des sections des trois banques, et cela en considération également du fait que les banques elles-mêmes avaient été appelées par la loi n° 298 à participer pour une part importante au capital (plus précisément aux « Fonds de dotation ») des trois instituts (le Banco di Napoli pour 40 %, le Banco di Sicilia et le Banco di Sardegna pour 20 %, les 20 autres % étant réservés aux administrations régionales). Dès cet instant, on voyait manifestement l'absurdité d'une situation dans laquelle une banque contrôle un institut gérant un type de crédit que la banque elle-même, par l'intermédiaire d'une de ses sections, peut continuer à gérer, avec cette circonstance aggravante que la banque, grâce à son réseau de guichets, est en contact direct avec les industriels. Les instituts de crédit, au contraire, ont un siège unique et sont théoriquement en contact avec les chefs d'entreprise par l'intermédiaire des guichets des banques participantes. Ce qui a manqué au gouvernement n'a pas été la clarté de vue, mais une volonté précise d'opérer un choix définitif. On a préféré, par conséquent, s'engager dans la voie la plus dangereuse, consistant à résoudre progressivement le problème, en prenant le parti de ne pas accorder aux sections des banques de nouveaux fonds de gestion et, en outre, de ne plus jamais accéder à des demandes de garantie de l'Etat pour les opérations de crédit effectuées par un institut quelconque. On se rendait compte que, sans la garantie, les banques n'auraient pas intérêt à poursuivre des opérations comportant un degré aussi élevé de risque que les opérations de crédit industriel. C'est ainsi qu'à l'article 12 de la loi n° 298 du 11 avril 1953, on a prévu que seraient transférés aux fonds spéciaux constitués auprès des trois nouveaux instituts, les produits, pertes déduites, des opérations effectuées par les sections des trois banques à l'aide des fonds de garantie avancés par l'Etat (en vertu de la loi dont il a été question aux §§ 1 et 2). Il n'a cependant pas été précisé quand ce transfert aurait lieu et c'est le ministre du Trésor qui était chargé de fixer lui-même cette date par décret. A l'article 37 de la même loi, il a en outre été prévu qu'à partir du 1^{er} janvier 1956 seraient transférées des sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia, respectivement à l'I.S.V.E.I.M.E.R. et à l'I.R.F.I.S., les sommes qui seraient rendues disponibles sur les fonds de garantie constitués auprès des sections précitées aux termes de l'article 9 du décret-loi n° 1419 du 15 décembre 1947 (cette mesure, dont il n'a pas été question dans le texte, concerne le crédit à moyen terme aux petites et moyennes entreprises industrielles : le plafond est fixé à 15 millions de lires pour chaque opération. Il a été constitué auprès du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia des fonds de garantie d'un montant respectivement égal à deux et un milliard de lires). L'article 12 et l'article 37 de la loi n° 298 du 11 avril 1953 ont fait clairement connaître la volonté du législateur de transférer aux instituts spéciaux la responsabilité de la gestion du crédit industriel. Par la loi n° 135 du 16 avril 1954, le même législateur — oubliant l'orientation suivie depuis à peine un an — reporte, avant toute chose, au 1^{er} janvier 1958 la date limite du 1^{er} janvier 1956, telle qu'elle avait été fixée à l'article 37 de la loi n° 298 ; il relève le plafond de 15 millions, autorise les sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia à se procurer des fonds auprès du « Mediocredito Centrale » et, enfin, confie aux deux sections la gestion du financement des stocks. C'est ainsi que l'engagement qui avait été tacitement pris de procéder graduellement à l'élimination des sections n'a pas été respecté.

elle va jusqu'à confier à ces dernières, ainsi qu'au Credito-Industriale Sardo, pour une durée de cinq ans, le soin d'octroyer les « prêts d'une durée non inférieure à un an pour la constitution de stocks de matières premières et de produits finis nécessités par les caractéristiques du cycle de travail et la nature de la production desdites entreprises ». Pour effectuer ces opérations, les deux sections des banques du Sud sont autorisées à se procurer des fonds auprès du « Mediocredito Centrale » ; cette autorisation avait déjà été donnée au C.I.S. par la loi n° 298 du 11 avril 1953 (art. 11).

Le résultat le plus clair de cette loi — la confirmation en sera donnée par l'examen auquel nous procéderons de l'article 25 d'une loi n° 634 du 29 juillet 1957, votée trois ans plus tard — est que l'on assure seulement aux entreprises industrielles créées grâce au financement de base des sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia, la possibilité d'obtenir le financement de leurs stocks. En bénéficient, en outre, les entreprises industrielles financées par le C.I.S. Sont pratiquement exclues du bénéfice du financement des stocks les entreprises financées par l'I.S.V.E.I.M.E.R. et l'I.R.F.I.S., ces entreprises ayant constitué des hypothèques ou fourni des garanties de premier rang aux instituts précités au moment de la souscription du prêt d'installation.

3. Les motifs de perfectionnement et d'élaboration de la législation

Si l'on procédait à un calcul aussi exact que possible des investissements industriels réalisés dans le Sud de l'Italie depuis 1948, on pourrait constater que ces investissements se sont considérablement accrus non seulement en valeur absolue, mais aussi qualitativement, entre la première et la seconde des phases que l'on peut théoriquement distinguer dans le déroulement de la politique exceptionnelle destinée à faciliter un afflux plus intense de capitaux industriels vers le Sud. On peut dire que la première phase va de 1948 à 1953 et qu'elle est caractérisée par la prédominance de la contribution fournie par la section de crédit industriel des banques du Sud. La seconde phase peut être considérée comme allant de 1954 à 1957 ; c'est au cours de cette période que la responsabilité de crédit fut transférée des banques aux instituts qui ont été créés par la loi n° 298 du 11 avril 1953, mais dont l'activité n'a pratiquement commencé qu'en 1954. Entre ces deux phases, la seule différence consiste dans ce transfert de responsabilité, tous les autres stimulants et autres facilités étant demeurés inchangés.

Ce transfert a toutefois eu d'autres effets positifs incontestables. Non seulement il a évité que l'on continue à confondre la gestion du crédit ordinaire avec celle du crédit industriel garanti par l'Etat, évitant ainsi le

transfert à ce dernier de charges ressortissant au premier, mais il s'est traduit par l'acquisition d'une nouvelle clientèle, l'orientation du crédit vers des secteurs neufs et, surtout, il a permis de canaliser l'effort de crédit selon les directives uniformes fixées par le gouvernement.

Les critères et les directives applicables à l'action des instituts et leur respect par ces derniers constituent un sujet qui n'a pas sa place dans le présent exposé. Pour le moment, il suffira de reprendre un jugement que l'auteur de ces lignes a formulé au terme d'une étude spéciale de la question. Ce jugement est le suivant : nonobstant le transfert de la responsabilité du crédit des banques aux trois instituts, nonobstant le fait que ceux-ci disposaient d'un afflux continu de fonds de gestion d'origine intérieure et extérieure (prêts B.I.R.D.), le volume des investissements annuels moyens qui a pu être réalisé, bien qu'en accroissement constant, n'a pas permis d'atteindre en un petit nombre d'années des chiffres qui justifient un jugement favorable sur l'évolution industrielle du Sud de l'Italie.

On a dû songer alors à de nouveaux stimulants et à de nouvelles facilités pour attirer le capital privé et pour l'attirer spécialement dans les secteurs plus neufs et plus dynamiques de l'économie industrielle, ainsi que dans les régions où, depuis 1948, le capital n'avait pas montré beaucoup d'empressement à se fixer.

Mais, pour épauler et compléter le capital privé, on commence à discuter sérieusement de la nécessité d'une intervention plus active du capital industriel public. Ainsi devient évidente l'absurdité d'une situation dans laquelle les investissements des entreprises industrielles financées par le capital public continuent à être — comme ils l'avaient été un peu par la force des choses, un peu en l'absence d'une orientation claire du gouvernement — la cause d'une aggravation du déséquilibre industriel entre le Nord et le Sud et non pas, comme ils auraient dû l'être, les facteurs d'un rééquilibre plus rapide.

Donc, de nouveaux stimulants et de nouvelles facilités pour encourager l'initiative privée — en utilisant à cet effet les interventions adoptées et appliquées dans d'autres pays et opportunément adaptées à la réalité du Sud de l'Italie —, une intervention plus active de l'Etat et, afin d'intéresser plus vivement les chefs d'entreprises italiens, la possibilité accordée au système bancaire tout entier d'intervenir au moyen de financements de faveur destinés à soutenir les initiatives industrielles dans le Sud de l'Italie¹.

1. Des spécialistes réputés (cf. A. GAMBINO, *Sviluppo economico e politica del credito per il Mezzogiorno*, in Moneta e credito, 1955) et le représentant officiel du système bancaire italien (cf. S. SIGLIENTI, *La struttura creditizia e finanziaria del Mezzogiorno e delle Isole in rapporto alla esecuzione dei programmi di investimenti ed alla necessità di incrementare lo sviluppo degli investimenti privati*, in « Atti del Convegno del C.E.P.E.S. »),

Telles sont les trois directives — toutes les trois comprises, il est vrai, dans une politique plus énergique de coordination de tous les investissements, privés et publics, effectués dans l'agriculture, les industries et le secteur tertiaire, politique fondée non pas sur la « bonne volonté » du ministre responsable, mais sanctionnée et précisée dans des règles législatives claires — sur la base desquelles furent entreprises au début de 1956 les études relatives à ce que l'on peut définir comme la seconde « loi cadre » pour le développement du Sud de l'Italie, la première étant constituée par la loi portant création de la « Cassa ».

Le projet de loi fut soumis au parlement par le gouvernement le 17 septembre 1956 et fut voté après des péripéties extrêmement complexes le 29 juillet 1957.

Cette seconde loi met essentiellement l'accent sur le développement industriel, ce qui fait que l'on a pu facilement convaincre l'opinion publique que c'était en 1957 qu'avait commencé le second cycle du développement du Sud de l'Italie, cycle qui se place sous le signe de l'industrialisation.

Il est exact que la loi de 1957 a essentiellement misé sur le développement industriel ; mais qu'avant cette loi on n'ait jamais pensé à l'industrialisation, c'est là une affirmation dénuée de tout fondement. Tout ce que nous avons dit dans les pages précédentes le montre sans aucune possibilité de démenti.

CHAPITRE III

Nouveaux critères de l'industrialisation : la loi cadre de 1957

1) Le problème de la coordination des investissements

Nous examinerons donc quels ont été les stimulants nouveaux et les initiatives nouvelles prévus par la loi n° 634 du 29 juillet 1957 pour favoriser les investissements industriels dans le Sud de l'Italie. Nous verrons comment cette loi a envisagé conformément au vœu formulé, une inter-

Palermo, 1955) soutenaient à juste titre que le fait de réserver la gestion du crédit à moyen terme exclusivement aux trois instituts spécialisés équivalait à se servir d'un système de crédit à rayon d'action régional, c'est-à-dire d'un système qui, n'ayant pas la possibilité de pénétrer dans tout le pays, n'était pas capable de mettre en contact avec la réalité du Sud de l'Italie les industriels italiens les plus actifs, ceux du centre et du Nord.

vention plus active de l'industrie à participation étatique et, avant toute autre chose, nous précisons quels ont été les progrès effectifs accomplis, grâce à la loi précitée, dans le domaine de la coordination des investissements, privés et publics, effectués dans tous les secteurs par les administrations ordinaires ainsi que par cette administration exceptionnelle que constitue évidemment la « Cassa per il Mezzogiorno ».

Si nous nous arrêtons d'abord sur la question de la coordination, c'est parce que nous sommes convaincus qu'une politique de développement d'une part importante du territoire national, politique dans laquelle sont engagés des administrations publiques et des entreprises industrielles privées et publiques, est capable d'atteindre les objectifs pour lesquels elle a été conçue dans la mesure où il existe une coordination des investissements, tant du point de vue des secteurs industriels que des territoires auxquels ils sont destinés. Il ne s'agit pas seulement de coordonner techniquement les travaux publics, mais de préciser la nature économique des programmes relatifs aux travaux eux-mêmes, en relation avec les objectifs dont on pense qu'ils peuvent être suggérés au capital industriel et favorablement accueillis par lui.

Sur la base de l'expérience acquise au cours du premier cycle de l'activité de la « Cassa »¹, le gouvernement a soumis au parlement une défini-

1. La simultanéité de l'intervention des administrations ordinaires de l'Etat et de la « Cassa per il Mezzogiorno » dans le Sud de l'Italie a posé dès 1950 un évident problème de coordination, du point de vue non seulement de l'orientation générale, mais encore des programmes, généraux et détaillés, que les deux types d'organismes de l'Etat allaient mettre sur pied et réaliser tous les ans. En d'autres termes, il a semblé subitement indispensable que, pour donner des résultats importants sur le plan économique, les dépenses extraordinaires fussent mises en liaison avec celles que les différents ministères finançaient sur les crédits du budget ordinaire de l'Etat. Tel était particulièrement le cas pour les travaux publics (routes, ponts, aqueducs) et pour les interventions dans le domaine de l'amélioration et de la transformation des terres. C'est pourquoi la coordination la plus étroite devait être établie entre le comité des ministres pour le Sud de l'Italie — c'est-à-dire l'organe politique responsable de l'activité de la « Cassa », lequel, en cette qualité, établit le programme général des dépenses et approuve les programmes annuels des travaux à exécuter — et les ministres des Travaux publics et de l'Agriculture. Ces ministres, ainsi que celui du Trésor, celui de l'Industrie et du Commerce et celui du travail et de la Prévoyance sociale constituent le comité des ministres pour le Sud de l'Italie, dont il a été question plus haut et qui est présidé par le président du Conseil ou par un ministre spécialement désigné par le Conseil des ministres.

Or, l'identité des personnes composant le comité interministériel a fait supposer au législateur que la coordination des interventions des ministères et de la « Cassa » ne serait pas difficile à réaliser. C'est pourquoi la rédaction de la loi a été très imparfaite, attendu qu'elle ne prévoit pas un des éléments nécessaires pour permettre une coordination efficace.

La matière a été réglementée par l'article 4 de la loi portant création de la « Cassa », littéralement conçue comme suit : « Les programmes des travaux à exécuter par la « Cassa » au cours de chaque exercice financier doivent être coordonnés avec les programmes prévus par les ministères compétents conformément au dernier alinéa de

tion juridique claire des pouvoirs de coordination du ministre responsable de la politique du Sud, définition qui figure à l'article 2 de la loi n° 634.

L'article 3 de la même loi a précisé en outre la limite inférieure au-dessous de laquelle ne devaient pas tomber d'ici le 30 juin 1965 les dépenses des administrations ordinaires¹.

L'article 1^{er} pour l'exécution des travaux publics qui, en vertu des lois en vigueur, sont entièrement à la charge de l'Etat et peuvent bénéficier d'aides : à cette fin, ces programmes sont soumis par la « Cassa » à l'approbation du comité des ministres visé au 1^{er} alinéa de l'article 1^{er}, pour être ensuite communiqués au Parlement ».

Ainsi, alors que la « Cassa » a été obligée de présenter chaque année son programme au comité des ministres, il n'en a pas été de même, par suite d'une lacune évidente des dispositions de la loi, pour les programmes concrets des différents ministres : c'est cet élément de fait dont l'absence rendait impossible une coordination efficace entre les programmes concrets des différents ministères. Cette lacune de la législation a préoccupé l'autorité compétente, de sorte que, dans un projet de loi gouvernemental soumis au Parlement le 4 décembre 1952 et qui obtint l'approbation du Sénat seulement au cours des quatre derniers mois de la législature (laquelle, on s'en souvient, fut close le 11 avril 1953), il était déjà prévu que les autres ministères devaient également, tout comme la « Cassa », présenter dans des délais déterminés au comité des ministres pour le Sud de l'Italie, le programme des travaux qu'ils avaient l'intention d'exécuter, afin que le comité puisse prendre ses décisions, en connaissance de cause, compte tenu du programme prévu par la « Cassa » et suggérer au Conseil des ministres, dans le cadre de ses pouvoirs institutionnels de coordination, les variantes à apporter aux programmes prévus par les différents ministères.

1. Voici le texte des articles 2 et 3 de la loi n° 634 du 29 juillet 1957 :

Article 2 :

Le premier et le second alinéa de l'article 4 de la loi n° 646 du 10 août 1950 sont remplacés par les suivants : « Les programmes des travaux à exécuter par la « Cassa » au cours de chaque exercice doivent être coordonnés avec les programmes prévus par les ministères compétents, conformément au dernier alinéa de l'article 1^{er}, pour l'exécution des travaux qui, en vertu des lois en vigueur, sont entièrement à la charge de l'Etat et peuvent bénéficier d'aides. A cette fin, les ministères de l'Agriculture et des Forêts, de l'Industrie et du Commerce, des Travaux publics, des Transports, du Travail et de la Prévoyance sociale soumettent à l'examen du comité des ministres des programmes des travaux prévus au cours de chaque exercice financier pour les territoires visés à l'article 3. Le ministre des participations de l'Etat soumet chaque année à l'examen du comité des ministres les programmes d'investissements des organismes et des entreprises placés sous son contrôle. Ces programmes devront prévoir, pour lesdits investissements, une répartition territoriale susceptible d'améliorer progressivement, en harmonie avec les objectifs de la présente loi, l'équilibre économique entre les diverses régions. En particulier, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'à la fin de l'exercice 1964-1965, les investissements desdits organismes et entreprises destinés à la création d'installations industrielles nouvelles seront dans leur ensemble effectués, à raison d'une proportion non inférieure à 60 % du total, dans les territoires visés à l'article 3 de la loi n° 646 du 10 août 1950, avec ses modifications ou compléments ultérieurs.

Au cours de la même période, les investissements globaux effectués à quelque fin que ce soit par lesdits organismes et entreprises dans les territoires précités, ne devront pas représenter, en tout état de cause, moins de 40 % du total des investissements effectués par eux dans les territoires de l'Etat et devront être destinés à assurer une intervention équilibrée des organismes dans toutes les régions du Sud de l'Italie. A son tour, la « Cassa » adresse au comité des ministres le programme annuel des travaux à exécuter. Le comité des ministres coordonne les programmes reçus et communique à la « Cassa » ainsi qu'aux ministres visés au premier et au second alinéas du présent

Nous ne pouvons pas nous arrêter ici à l'examen de l'application concrète des dispositions susmentionnées, qui constituent, à notre avis, la délégation la plus large faite par le pouvoir législatif au pouvoir exécutif pour mettre en œuvre une politique claire et avisée de développement du Sud de l'Italie.

Comme on l'a déjà souligné, la loi n° 634 prévoit des interventions importantes destinées à inciter les capitaux tant publics que privés à s'investir dans des opérations industrielles.

2) *Stimulants nouveaux et nouvelles facilités fiscales*

Le lecteur se rappellera quels étaient les stimulants déjà en vigueur pour les investissements industriels, stimulants dont pouvaient et peuvent encore bénéficier les entreprises financées par des capitaux tant privés que publics. Les entreprises à participation de l'Etat peuvent donc elles-mêmes, si elles opèrent dans le Sud de l'Italie, bénéficier de tous les stimulants et de toutes les facilités, notamment en matière de crédit.

Quelles sont donc les mesures nouvelles prévues par la loi n° 634 en vue d'encourager les investissements industriels ?

Stimulants et facilités fiscales.

a) Prorogation jusqu'au 30 juin 1965 de l'exonération du paiement des droits de douane pour les matériaux de construction et l'équipement nécessaires à l'installation initiale, à l'agrandissement, à la modernisation, à la mise en activité, à la remise en activité, à la transformation et à la reconstruction des établissements industriels et des constructions annexes¹.

article les décisions adoptées en ce qui concerne les programmes annuels des travaux qui doivent être effectués.

Les programmes de la « Cassa » sont soumis chaque année au Parlement par le comité des ministres.

Article 3 :

Pour la période d'application de la présente loi, telle qu'elle est prévue au dernier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 646 du 10 août 1950, les dépenses figurant dans les états prévisionnels des différents ministères en ce qui concerne les travaux publics à effectuer dans les territoires visés à l'article 3 de la loi précitée et des textes ultérieurs qui la modifient et la complètent, ne peuvent représenter au total, par rapport aux dépenses à effectuer sur l'ensemble du territoire national, un pourcentage inférieur au rapport existant entre les populations des territoires précités et la population nationale totale. Les dépenses résultant de lois spéciales entrées en vigueur après le 1^{er} juillet 1949 ne doivent pas être prises en compte pour le calcul du pourcentage indiqué à l'alinéa précédent.

1. Cette facilité s'était heurtée à l'opposition ouverte de l'industrie nationale, attendu qu'elle constituait évidemment un frein puissant au développement des ventes de cette industrie sur le marché intérieur. Naturellement, une telle facilité ne représentait pas seulement un moyen de permettre aux industries nouvelles du Sud de

b) Prorogation jusqu'au 30 juin 1965 de la réduction de moitié de l'impôt général sur le chiffre d'affaires (I.G.E.) pour les matériaux et l'équipement installés dans les nouvelles entreprises ou se trouvant dans les entreprises agrandies, modernisées, etc., même s'ils ont été achetés en Italie, sous réserve qu'ils soient susceptibles d'installations stables.

c) Prorogation, au bénéfice des installations commencées avant le 30 juin 1965, de l'exonération du paiement de l'impôt mobilier (R. M.) catégorie B, sur les revenus industriels pour une durée de 10 ans. Naturellement, lorsqu'il s'agit d'agrandissement ou de modernisation d'établissements déjà existants, l'exonération porte seulement sur l'accroissement de revenus.

d) Exonération du paiement de l'impôt mobilier catégorie B sur les bénéfices directement affectés à la construction, à l'agrandissement et à la modernisation d'installations industrielles dans le Sud de l'Italie.

A notre avis, cette dernière facilité constitue un des instruments de politique économique qui devrait le plus contribuer au transfert des capitaux du Nord vers le Sud s'il faisait l'objet d'une propagande et d'une diffusion adéquates dans les milieux susceptibles d'être intéressés. Il est bien connu, en effet, que les chefs d'entreprises privées connaissent mal les dispositions législatives — et nous ne parlons pas seulement, des petites et moyennes entreprises.

L'exonération est accordée : 1° pour la fraction n'excédant pas 50% des bénéfices affectés par les sociétés, les organismes imposables sur la base de leur bilan et par les contribuables imposés sur la base de leur comptabilité, pour autant que lesdits assujettis résident sur le territoire de l'Etat ; 2° pour la durée de 5 exercices financiers postérieurs au 18 août 1958¹ ; 3° à concurrence de 50% du coût des installations réalisées, sous

l'Italie de ne pas supporter la charge de la protection accordée aux industries du Nord et la possibilité implicite de procéder à des investissements sans avoir besoin d'un volume aussi important de capital, ce facteur de production étant celui qui fait le plus défaut ; elle était également destinée à inciter l'industrie nationale à rendre sa productivité suffisante pour que ses produits soient compétitifs. Elle tenait également compte de l'autre directive sur laquelle repose la politique économique du gouvernement, qui est d'intégrer toujours davantage l'économie du pays dans un système de libre échange international. A un certain point, cependant, il a été nécessaire pour le gouvernement de convenir que certains coûts de l'industrie nationale des biens d'équipement étaient incompressibles et que ces coûts correspondaient à un niveau de prix supérieur de 10% en moyenne à ceux de la concurrence étrangère. En conséquence, afin de placer sur un pied d'égalité les industries italiennes et étrangères de production d'équipement sur le marché méridional, on a décidé, comme on le verra dans le texte, d'accorder une aide de 10% à celles des nouvelles entreprises du Sud qui, renonçant à l'exonération douanière, achetaient des machines de fabrication nationale (art. 18 de la loi n° 634).

1. En vertu de l'article 11 de la loi n° 555 du 18 juillet 1959 « modifications et compléments à la loi n° 634 du 29 juillet 1957, relatives à des mesures applicables au Sud de l'Italie » (J.O., n° 186 du 4 août 1959), l'exonération a été étendue à tous les exercices compris entre l'exercice postérieur au 18 août 1958 et l'exercice 1964-1965.

réserve que l'initiative soit conforme à tous les critères de développement organique de l'économie nationale¹.

e) Exonération du paiement de l'impôt mobilier catégorie B sur le revenu des terrains achetés avant le 30 juin 1965, faisant l'objet d'un bail emphytéotique ou d'un contrat de location de plus de 20 ans et destinés à subir une transformation radicale ou à être reboisés, sous réserve que les produits que l'on peut en attendre soient entièrement utilisés comme matières premières et transformés dans l'établissement industriel qui sera bâti sur les terrains. L'exonération est accordée pour 10 ans.

1. L'exonération est demandée sous la forme d'une déclaration annuelle contenant en même temps un projet théorique des travaux dont la réalisation est envisagée. Nous allons voir, à l'aide d'un exemple concret, quel est le résultat obtenu par celui qui demande le bénéfice de cet article, selon qu'il est imposé à Milan, à Turin ou à Gênes. Supposons que les assujettis dont les entreprises ont leur siège légal respectivement à Milan, Turin et Gênes investissent chacun au total dans le Sud de l'Italie, au cours des 5 exercices suivant l'entrée en vigueur de la loi, une tranche d'un milliard de liras (ne représentant pas plus de 50 % des revenus déclarés et ne devant pas excéder 50 % du coût des travaux). Le bénéfice fiscal représenté par l'exonération de l'impôt mobilier de catégorie B sur le revenu de 500 millions de liras, sera le suivant :

1) *Milan* :

Revenu imposable				Lit. 500.000.000
Impôt mobilier catégorie B	Lit.	18 %		
Impôt supplémentaire ECA (Ente communale assistenza)	"	0,90 %		
Impôt supplémentaire « pour la Calabre »	"	0,90 %		
Frais de perception	"	1,65 %		
Total	Lit.	21,45 %		soit un pourcentage
qui, appliqué à la tranche de revenu indiquée ci dessus, donne lieu à une économie d'impôt de Lit. 105.250.000.				

2) *Turin* :

Revenu imposable				Lit. 500.000.000
Impôt mobilier catégorie B	Lit.	18 %		
Impôt supplémentaire ECA (Ente communale assistenza)	"	0,90 %		
Impôt supplémentaire « pour la Calabre »	"	0,90 %		
Frais de perception	"	3 %		
Total	Lit.	22,80 %		soit une économie
d'impôt de 114.000.000 Lit.				

3) *Gênes* :

Revenu imposable				Lit. 500.000.000
Impôt mobilier catégorie B	Lit.	18 %		
Impôt supplémentaire ECA (Ente communale assistenza)	"	0,90 %		
Impôt supplémentaire « pour la Calabre »	"	0,90 %		
Frais de perception	"	3,80 %		
Total	Lit.	23,60 %		soit une économie
d'impôt de 118.000.000 Lit.				

f) Prorogation et extension des réductions des impôts d'enregistrement et sur les hypothèques : 1° réduction des droits d'enregistrement et de l'impôt sur les hypothèques sur une base fixe de 200 litres en ce qui concerne les actes de première mutation d'immeubles nécessaires à la réalisation de l'initiative industrielle ; les actes constitutifs d'hypothèques conventionnelles prises en garantie du paiement du solde restant dû et à titre de sûreté pour des dettes contractées en vue du paiement ; les actes de sociétés industrielles ayant pour objet la réalisation d'initiatives industrielles dans les territoires favorisés : actes constitutifs, augmentations de capital, émissions d'obligations et actes-inscription, réduction, radiation d'hypothèques, même constituées par des tiers en garantie d'obligations — relatifs à l'émission d'obligations ; actes de transformation, fusion ou concentration d'actes d'acquisition en toute propriété, en vertu de bail emphytéotique ou de contrat de location d'une durée de plus de 20 ans, comportant ou non une hypothèque sur les terrains destinés à subir une transformation radicale, avec investissements importants de capitaux, ou destinés au reboisement, pour autant que les produits que l'on en attend soient entièrement utilisés comme matières premières et transformés dans l'établissement industriel pour l'exploitation duquel les terrains ont été acquis (art. 37) ; 2° réduction des droits d'enregistrement et de l'impôt sur les hypothèques sur une base fixe de 400 litres en ce qui concerne les actes de cession par des communes de zones destinées à des usages industriels.

g) Exonération ou réduction d'impôts communaux : les communes sont autorisées à accorder des exonérations totales ou partielles de l'impôt sur les industries, ainsi que de l'impôt sur la consommation aux entreprises qui installent, transforment, agrandissent ou remettent en activité des établissements industriels techniquement organisés dont elles assurent l'exploitation (art. 33).

3) *Obligation du système bancaire de contribuer au développement industriel du Sud de l'Italie*

Ici encore l'exposé sera long, car la loi n° 634 a permis d'obtenir en substance les résultats suivants :

1° Tout le système bancaire a été mis en mesure d'opérer, dans les conditions favorables jusqu'à présent réservées à l'I.S.V.E.I.M.E.R., à l'I.R.F.I.S. et au C.I.S., dans le domaine difficile du financement industriel du Sud de l'Italie.

2° Il a été permis aux instituts visés par la loi n° 298 du 11 avril 1953

d'utiliser la possibilité de se procurer des fonds de gestion par l'émission d'obligations.

3° La possibilité a été offerte également aux entreprises industrielles financées par l'I.S.V.E.I.M.E.R. et l'I.R.F.I.S. d'obtenir des crédits pour le financement de leurs stocks auprès des sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia (pour les entreprises financées par le C.I.S., le problème ne se posait pas, comme on l'a dit plus haut).

4° Le transfert des fonds avancés par l'Etat aux sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia à l'I.S.V.E.I.M.E.R. et à l'I.R.F.I.S. a été réglée façon définitive.

Les quatre résultats énumérés ci-dessus ont été obtenus par application des articles 24, 25 et 26 de la loi dont le texte figure en note¹.

1. Voici le texte des articles :

Article 24 :

La « Cassa per il Mezzogiorno » est habilitée à octroyer, sur les obligations que les instituts de crédit visés par la loi n° 298 du 11 avril 1953 peuvent être autorisés à placer sur le marché en vertu de l'article 11 de ladite loi, une aide pour le paiement d'intérêts dans la mesure, dans les limites et selon les modalités qui seront fixées par le comité interministériel du crédit et de l'épargne, sur proposition du comité des ministres pour le Sud de l'Italie.

Une contribution, à déterminer dans la mesure, dans les limites et selon les modalités visées à l'alinéa précédent, pourra en outre être accordée par la « Cassa per il Mezzogiorno » pour le paiement des intérêts relatifs aux différentes opérations effectuées par les instituts précités avec des fonds qui n'ont pas été fournis ni garantis par l'Etat et la « Cassa » elle-même, qui ne proviennent pas d'obligations bénéficiant déjà d'une aide et n'ont pas été obtenus auprès de l'Institut central pour le crédit à moyen terme aux petites et moyennes entreprises (Mediocredito).

Une aide analogue pourra être accordée, toujours dans la mesure, dans les limites et selon les modalités prévues ci-dessus, par la « Cassa per il Mezzogiorno » également pour des opérations de financement concernant le développement de l'activité industrielle sur le territoire visé à l'article 1 de la loi n° 646 du 10 août 1950 et des textes ultérieurs la modifiant, lorsque ces opérations sont réalisées à l'aide de fonds ne provenant pas d'avances de l'Etat ou de la « Cassa per il Mezzogiorno » ou obtenues à un titre quelconque auprès du Mediocredito par des instituts de crédit ayant leur siège hors du territoire précité et autorisés à accorder des prêts à moyen terme.

Article 25 :

Les rentrées de fonds résultant de l'extinction partielle ou totale des prêts accordés par les sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia en utilisant :

1) Les fonds de garantie visés aux articles 9 et 10 du décret-loi n° 1598 du 14 décembre 1947, remplacés par l'article 15 du décret-loi n° 121 du 5 mars 1948 et par l'article 1 de la loi n° 1482 du 29 décembre 1948 ;

2) Les fonds visés à l'article 9 du décret-loi n° 1419 du 15 décembre 1947 ;

3) Les prêts accordés pour une durée de 10 ans auxdites sections conformément aux articles 1 et 2 de la loi n° 261 du 9 mai 1950 et de la loi n° 763 du 30 juin 1952 ; sont destinés, jusqu'au 30 juin 1965 :

a) à la couverture, dans la mesure prescrite, des pertes enregistrées sur les prêts accordés en vertu des lois susmentionnées ;

b) aux besoins temporaires de trésorerie résultant du décalage existant entre l'encaissement de prêts accordés sur le produit des obligations émises en vertu de l'article 6 de la loi n° 1482 du 29 décembre 1948 et des articles 6 et 7 de la loi n° 261 du 9 mai 1950 et l'échéance desdites obligations ;

L'article 24 assure aux instituts de crédit spécialisé pour le Sud de l'Italie (I.S.V.E.I.M.E.R., I.R.F.I.S. et C.I.S.) la possibilité de continuer à se procurer des fonds sur le marché financier intérieur en émettant des séries d'obligations. On observera seulement que lesdits instituts avaient déjà été précédemment autorisés à se procurer de cette manière les fonds dont ils avaient besoin pour leur gestion. Il est vrai qu'en revanche les émissions d'obligations effectuées avant la loi n° 634 devaient toujours être harmonisées avec les opérations du « Mediocredito centrale », et cela afin de faire supporter aux instituts une charge représentant une moyenne — entre le coût des obligations absorbées par le marché et celui des obli-

c) à l'octroi de prêts éventuels destinés à compléter les prêts précédemment accordés à des entreprises industrielles par lesdites sections ;

d) à l'octroi de prêts à moyen terme, d'un montant n'excédant pas 50 millions de lres, à de petites et moyennes entreprises industrielles et destinés à mettre en valeur des ressources économiques et des possibilités de travail sur le territoire intéressé ;

e) à l'octroi de prêts d'une durée non inférieure à un an en faveur des petites et moyennes entreprises industrielles pour la constitution de stocks de matières premières et de produits finis rendus nécessaires par les caractéristiques du cycle de travail et par la nature de la production desdites entreprises. Lesdits prêts sont cumulables avec les financements visés aux alinéas c) et d). Le taux d'intérêt des prêts visés aux points c), d) et e), sera fixé chaque année par le comité interministériel du crédit en conformité avec les lois en vigueur. Les sommes à affecter à l'octroi des prêts prévus au point e) ne pourront pour chacune des sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia, être inférieures à 25 % des disponibilités visées au premier alinéa du présent article.

Un montant au moins égal à la moitié de ladite somme sera réservé par chaque section à des prêts consentis respectivement à des entreprises financées par l'Isveimer et l'Irfis, selon les modalités que le Banco di Napoli et l'Isveimer, d'une part, le Banco di Sicilia et l'Irfis, d'autre part, fixeront d'un commun accord. Les sommes qui n'auront pas été employées aux fins des deux alinéas précédents le 31 décembre de chaque année seront utilisées l'année suivante pour les prêts visés au point d).

Article 26 :

A partir du 1^{er} juillet 1965 et pendant les semestres qui suivront, les Sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia verseront aux « Fonds spéciaux » visés à l'article 12 de la loi n° 298 du 11 avril 1953 les rentrées de fonds résultant du remboursement total ou partiel des prêts, après défalcation des sommes nécessaires pour la couverture éventuelle des risques relatifs aux financements en cours. Les pertes enregistrées sur les opérations visées aux points c), d) et e) du précédent article seront imputées à concurrence de 60 % sur les disponibilités qui s'accumuleront dans les « Fonds spéciaux » prévus à l'alinéa précédent.

Aux opérations mêmes sont étendues les dispositions, les exonérations et les facilités indiquées à l'article 9 de la loi n° 261 du 9 mai 1950. Sont applicables aux opérations visées au point e) de l'article précédent les dispositions contenues à l'article 5 de la loi n° 135 du 16 avril 1954.

Les comités techniques administratifs des Sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia sont complétés par la désignation d'un représentant de la « Cassa per il Mezzogiorno ». Aux fins de l'approbation par le ministre du Trésor des délibérations relatives à des modifications des clauses des contrats, les comités techniques administratifs des Sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia sont assimilés aux comités interministériels prévus à l'article 4 de la loi n° 54 du 4 février 1956.

gations souscrites ferme par le « Mediocredito » — permettant de prêter le produit à un taux d'intérêt réduit¹.

L'article 24 autorise en effet la « Cassa per il Mezzogiorno » à accorder une aide pour le paiement des intérêts des obligations qui seraient émises par les instituts ou des intérêts des différentes opérations réalisées par les instituts eux-mêmes sur leurs fonds propres. Cette disposition législative a eu, comme on le verra au chapitre consacré à l'examen de l'activité des instituts, des effets favorables.

C'est encore l'article 24 qui offre à tout le système bancaire — par l'intermédiaire des instituts de crédit à moyen terme qu'il a créés — la possibilité d'opérer dans le Sud de l'Italie et les îles.

Il importe de préciser également ici que les instituts de crédit à moyen terme à rayon d'action national (I.M.I., Efibanca, Mediobanca, Centrobanca) ne se heurtaient à aucune interdiction législative et se trouvaient ainsi dans l'impossibilité matérielle de fonctionner par suite de la différence entre le taux d'intérêt qu'ils pouvaient pratiquer eu égard au coût de l'argent qu'ils se procuraient et les taux appliqués dans le Sud et les îles par les instituts spécialisés qui, comme on l'a dit en note bénéficiaient de l'octroi de fonds à titre gratuit.

Grâce à l'article 24, la « Cassa per il Mezzogiorno » est donc habilitée à accorder aux instituts de crédit à moyen terme ayant leur siège hors du territoire relevant de sa compétence une contribution leur permettant d'appliquer le même taux d'intérêt que l'I.S.V.E.I.M.E.R., l'I.R.F.I.S. et le C.I.S. pour les opérations qu'ils réaliseraient avec leurs fonds propres dans les régions du Sud et dans les îles.

Il convient de préciser ici deux formules figurant au 3^e alinéa de l'article 24.

1. On se souviendra qu'au cours de la longue période d'avril 1953 au 31 décembre 1958, le taux d'intérêt appliqué par les instituts aux opérations actives, en vertu de dispositions du Comité interministériel du crédit et de l'épargne, avait été de 5,50 %. Au contraire, le taux des obligations était de l'ordre de 7,50 %, tandis que les obligations souscrites par le « Mediocredito centrale » avaient un taux d'intérêt de 4 % seulement. En faisant la moyenne des deux taux — par le placement de la moitié des émissions sur le marché et de l'autre moitié auprès du « Mediocredito » — le coût se réduisait à 5,75 %. Les opérations des instituts étaient donc effectuées en pure perte : une partie de la perte était compensée par le taux de rendement financier élevé des opérations réalisées en faisant appel aux « fonds de dotation », aux « fonds spéciaux » et au « fonds de roulement » primitivement attribué aux instituts à titre gratuit. L'équilibre était cependant maintenu dans la mesure où les fonds les plus coûteux ne représentaient qu'une partie des disponibilités de gestion des instituts. Peu à peu, on s'aperçut que l'équilibre était sur le point d'être rompu et on commença à y remédier en assurant aux instituts une aide de la « Cassa per il Mezzogiorno » pour leur permettre de supporter le coût des obligations émises.

Ce n'est pas par hasard que l'on a employé le terme « on commença » : nous verrons le moment venu que le problème n'est pas encore résolu aujourd'hui.

La première concerne l'autorisation, accordée à la « Cassa per il Mezzogiorno », de faire porter l'aide accordée aux instituts de crédit ayant leur siège hors du territoire de sa compétence *sur chacune des opérations réalisées* et non pas sur le volume total des fonds destinés à des opérations de crédit industriel intéressant le Sud de l'Italie.

Cette précision est considérée par certains comme limitant la possibilité pour les instituts d'intensifier concrètement leurs opérations pour procurer au Sud de l'Italie des capitaux industriels : il y a limitation parce que, pour chaque opération distincte, l'institut de crédit doit toujours attendre que la « Cassa per il Mezzogiorno » décide l'octroi de l'aide. On demanderait donc que le dispositif prévu par la loi fût modifié.

Outre le fait que la « Cassa per il Mezzogiorno » est l'un des rares instituts qui soit en mesure de procéder en Italie à des engagements de dépenses en l'espace de quelques jours, il convient d'observer que la limitation est en réalité justifiée par la nécessité de contrôler, en examinant les différentes opérations, l'évolution de l'orientation des investissements industriels dans le Sud, tant par secteur que par région géographique. En d'autres termes, attendu que l'on estime que les instituts de crédit à moyen terme à rayon d'action national auraient tendance à concentrer leurs efforts sur les financements atteignant une certaine importance¹, on a jugé opportun de soumettre leurs opérations de crédit à un contrôle analogue à celui qui existait alors et qui existe encore aujourd'hui pour les instituts spécialisés du Sud de l'Italie, lesquels doivent soumettre à l'examen du Comité interministériel du crédit et de l'épargne, non seulement pour appréciation du degré de risque, la décision relative à leurs opérations de prêts lorsqu'elles ont un montant supérieur à 300 mns de Lit. (ce plafond a été porté à 500 mns de Lit. en 1959).

La seconde formule à élucider concerne la désignation des instituts de crédit à moyen terme auxquels s'applique le 3^e alinéa de l'article 24. Il est question d'« instituts ayant leur siège hors du territoire relevant de la « Cassa per il Mezzogiorno ». Cette disposition a pour but de priver de la possibilité d'obtenir l'aide et, par conséquent, de fonctionner, aux Sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia, qui peuvent certes opérer sur l'ensemble du territoire national, mais qui ont leur siège social dans le Sud. Cette exclusion se justifie par la nécessité de pour-

1. Une décision spéciale adoptée par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie au cours de sa réunion de février 1958 a établi que la « Cassa per il Mezzogiorno » octroierait les aides visées au 3^e alinéa de l'article 24 de la loi n° 634, seulement sur des opérations d'un montant supérieur à 100 mns de Lit., et cela afin de ne pas fractionner les sommes réservées à une aide renforçant les petites interventions que les instituts de crédit à moyen terme spécialisés pour le Sud de l'Italie avaient la possibilité de réaliser avec des fonds n'exigeant pas un complément financier.

suivre, également en ce qui concerne le Sud de l'Italie, la distinction déjà amorcée entre le crédit industriel et le crédit ordinaire. Cette séparation a été prévue par la loi n° 298 du 11 avril 1953 et n'a été interrompue que dans une mesure limitée par la loi n° 135 du 16 avril 1954.

Mais la loi dont il est ici question — n° 634 du 29 juillet 1957 — ne contient pas de disposition tendant à supprimer purement et simplement les Sections de crédit industriel du Banco di Napoli et du Banco di Sicilia. En effet, l'article 26 en prévoit la suppression à compter du 1^{er} juillet 1965, c'est-à-dire la date à laquelle auront lieu les premiers versements effectués à l'I.S.V.E.I.M.E.R. et à l'I.R.F.I.S. par le Banco di Napoli et par le Banco di Sicilia sur les rentrées provenant des opérations effectuées à l'aide de fonds avancés par l'Etat. L'utilisation de ces sommes au cours de la période comprise entre l'entrée en vigueur de la loi n° 634 et le 30 juin 1965 est réglementée par l'article 25, qui permet aux deux sections de poursuivre leur activité, mais impose à cette activité, d'une part des limites précises et, d'autre part le respect de certaines règles spécifiques concernant la destination des fonds.

Il est permis aux Sections de financer des installations nouvelles jusqu'à un plafond de 50 mns de Lit. ; ce plafond n'existe pas pour les prêts destinés à compléter des opérations déjà réalisées par les Sections, en raison notamment du fait que les chefs d'entreprise ont pu se heurter à de sérieuses difficultés — après avoir fourni les garanties initiales aux Sections. Il est prévu en revanche qu'une fraction des rentrées de fonds sera destinée à des prêts pour le financement des stocks, la moitié de cette fraction étant réservée à des opérations de ce genre effectuées en faveur d'entreprises qui ont obtenu auprès de l'I.S.V.E.I.M.E.R. et de l'I.R.F.I.S. leurs crédits de première installation.

Le lecteur aura apprécié la complexité de cette réglementation du crédit, complexité qui montre clairement qu'il a fallu parfois faire céder les exigences techniques aux impératifs politiques. Mais une chose est certaine : il existe une orientation, une tendance, une volonté de progresser sur la voie qui conduit à séparer le crédit industriel du crédit ordinaire.

4) *Les aides à fonds perdus*

L'occasion s'est déjà présentée, dans les pages précédentes, de souligner une grave difficulté à laquelle se heurtaient généralement les petites et moyennes entreprises du Sud de l'Italie lorsque, leur installation une fois achevée, elles devaient passer à la phase productive et affronter alors le marché pour y écouler leurs produits. Il en a été question dans le passage relatif au financement des stocks, mais il convient d'ajouter ici qu'un

grand nombre de petites et moyennes entreprises se sont trouvées dans une situation extrêmement délicate en raison d'une pénurie extrême de fonds de roulement toujours parce qu'elles avaient fourni toutes les garanties dont elles disposaient à l'institut assurant le financement de leur installation et parce qu'elles avaient en outre affecté à des dépenses d'installation ce qu'elles auraient dû réserver au financement de l'entreprise. C'est ainsi que beaucoup de petites et moyennes industries ont dû différer le début de leur production ou même, dans le cas de certaines d'entre elles, y renoncer entièrement. Il n'a pas été possible non plus, en dépit de rencontres qui ont eu lieu à l'échelon politique, de résoudre la question en invitant le système bancaire ordinaire à tenir compte, pour déterminer le crédit à court terme, du rendement financier des entreprises et non de leur capacité d'offrir des garanties réelles. Les banques ont pu préciser, non sans raison, qu'en ce qui concerne les nouvelles installations à mettre en activité, il s'agit de rendement financier « présumé » et non pas « mesurable » : le crédit à court terme est accordé à découvert à des clients pour lesquels le banquier dispose d'une série d'éléments d'appréciation qui, en général, manquent dans le cas de nouvelles entreprises petites et moyennes.

Comme il est donc impossible de résoudre le problème à l'échelon du système bancaire et qu'il est essentiel de doter les petites et moyennes entreprises d'un minimum de capital circulant au moment de l'entrée en activité de l'installation, il faut donc imaginer une intervention extérieure au système, intervention qui, de par sa nature même, ne peut prendre la forme d'une opération de crédit — c'est-à-dire d'une opération fondée sur la prévision du remboursement de la somme avancée — mais doit, par conséquent, être à fonds perdus.

C'est par suite de ce souci et en vue de résoudre au moins partiellement le problème mis en lumière qu'a été conçu l'article 18 de la loi n° 634, qui habilite la « Cassa per il Mezzogiorno » à octroyer des aides à fonds perdus¹

1. Voici le texte des articles 18, 19 et 20 de la loi n° 634 du 29 juillet 1957 :

Article 18 :

Dans les territoires visés à l'article 3 de la loi n° 646 du 10 août 1950 modifiée et complétée par des textes ultérieurs, la « Cassa per il Mezzogiorno » peut octroyer, conformément à l'article suivant, des aides pouvant atteindre 20 % des frais exposés, en vue de la création de petites et moyennes entreprises dans le cadre de communes ayant une population inférieure à 75.000 habitants et dépourvues d'activités industrielles.

La détermination des localités, les caractéristiques des petites et moyennes entreprises susceptibles de bénéficier de l'aide ainsi que le montant de cette dernière sont fixés par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie sur proposition de la « Cassa », le ministre de l'industrie et du commerce entendu.

Peuvent bénéficier de l'aide dans une mesure n'excédant pas 10 % et selon les modalités prévues aux alinéas précédents, les frais d'acquisition des installations fixes (machines et outillages) pour lesquelles n'a pas été accordé le bénéfice de l'exonération du droit de douane visé à l'article 2 du décret-loi du chef provisoire de l'Etat n° 1598 du 14 décembre 1947.

« pour favoriser les industries dans le cadre des communes qui ont une population inférieure à 75.000 habitants et sont dépourvues d'activités industrielles ».

Bien que le texte de l'article soit d'une extrême clarté, attendu qu'il exclut la possibilité d'obtenir les aides pour des agrandissements ou des modernisations d'entreprises déjà existantes — « la création de petites et moyennes entreprises » est une chose essentiellement différente d'un agrandissement ou d'une modernisation — il se présente cependant des cas où l'on se trouve réellement à la limite entre l'agrandissement et la création d'une installation nouvelle. Le besoin pressant se fait donc sentir d'étendre le bénéfice des aides aux investissements relatifs à des extensions d'entreprises existantes. La loi n° 555 du 18 juillet 1959 a répondu à ce besoin en 1959. Cette loi prévoit également l'extension de l'aide aux petites et moyennes entreprises qui s'établissent dans des communes ayant une population de moins de 200.000 habitants ; elle porte par ailleurs à 20% l'aide relative aux frais d'acquisition de machines et d'outillages, lorsqu'il s'agit de produits des industries du Sud de l'Italie.

Mais, ce qu'il est intéressant de mettre en relief, ce sont les modalités prévues par le législateur pour l'octroi des aides à fonds perdus. Ces modalités représentent une large délégation de pouvoir à l'exécutif pour lui permettre d'utiliser l'instrument que constituent les aides en vue de favo-

Article 19 :

Sont admis au bénéfice de l'aide prévue à l'article précédent :

a) les travaux de maçonnerie relatifs à la construction des établissements et de leurs dépendances, y compris les travaux d'installation et de fondation des machines, ainsi que les travaux exécutés à des fins sociales ;

b) les travaux de raccordement des établissements au réseau routier ordinaire ;

c) les raccordements ferroviaires ;

d) les raccordements aux canalisations d'eau et aux égouts, le creusement des puits, l'évacuation des eaux ainsi recueillies et les travaux nécessaires à l'élimination ou à l'assainissement des résidus dangereux de ces travaux ;

e) les branchements aux réseaux de distribution d'énergie électrique, l'installation de postes de transformation et les raccordements aux conduites de méthane et aux oléoducs, à des entrepôts ou des dépôts de méthane ou d'huiles minérales ou à des sources d'énergie géothermique.

Le montant de l'aide est déterminé en fonction de l'importance de l'établissement et de la possibilité d'occuper de la main-d'œuvre, ainsi qu'en fonction de la contribution que la nouvelle installation apporte à l'économie des zones industriellement moins développées.

L'aide peut être également accordée pour les travaux commencés avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sous réserve que le début des travaux ne soit pas antérieur au 17 septembre 1956, date de dépôt de la loi au Parlement.

Article 20 :

Les entreprises désireuses d'obtenir l'aide visée à l'article 18 joignent à leur demande d'aide les projets des travaux et apportent la justification des frais exposés en observant les modalités prévues pour les travaux relevant de la compétence du ministère des travaux publics. Les opérations de réception sont effectuées par des techniciens inscrits sur la liste des réceptionnaires, déposée auprès du ministère des travaux publics.

riser une meilleure répartition, tant par branches que par régions géographiques, des industries qui s'implantent dans le Sud de l'Italie.

Qu'il s'agisse des frais relatifs aux travaux énumérés à l'article 19 ou des dépenses d'équipement visées au troisième alinéa de l'article 18, l'aide n'est pas fixée à un pourcentage déterminé, mais à un pourcentage très variable pouvant atteindre 20% dans le premier cas et 10% dans le second. Il en résulte manifestement que l'aide peut être refusée ou réduite à un taux extrêmement faible lorsqu'elle concerne des installations industrielles appartenant à des secteurs que l'on n'estime pas nécessaire de développer, ou des installations situées dans des zones dont on a déjà constaté qu'elles exerçaient une attraction certaine sur les capitaux industriels.

Ce n'est pas par hasard que le second alinéa de l'article 18 dispose que « la détermination des localités, les caractéristiques des petites et moyennes entreprises susceptibles de bénéficier de l'aide ainsi que le montant de cette dernière sont fixés par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie, sur proposition de la « Cassa », le ministre de l'Industrie et du commerce entendu ».

Ce n'est pas par hasard non plus que le second alinéa de l'article 19 précise que « le montant de l'aide est déterminé d'après l'importance de l'établissement, la possibilité d'occuper de la main-d'œuvre et la contribution que la nouvelle installation apporte à l'économie des zones industriellement moins développées ».

Les critères adoptés pour la détermination du montant des aides sont de nature à permettre à l'exécutif d'utiliser l'importante délégation de pouvoir qui lui est faite par le législateur.

Il suffit de préciser ici que ce sont les petites et moyennes entreprises qui peuvent bénéficier de l'aide. Par petite et moyenne entreprise, il faut entendre — aux termes de la décision adoptée par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie aux fins de l'application de l'article 18 de la loi n° 634 — une usine proprement dite, techniquement organisée, où se déroulent une ou plusieurs opérations de transformation de matières premières ou de finition de produits et caractérisée en outre par un investissement de capital ne dépassant pas 3 milliards de liras, et par l'emploi d'une main-d'œuvre permanente de 500 unités au maximum.

Le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie a en outre décidé que l'avance augmentée de l'aide visée à l'article 18 de la loi n° 634 et des aides régionales¹ concernant les investissements industriels effectués en Sicile

1. *La Région sarde*, pour compléter les facilités accordées par la législation nationale, a adopté des dispositions particulières en vue de l'octroi d'aides à fonds perdus. Ces aides ont pour objet la réalisation d'initiatives industrielles (installations nouvelles,

et en Sardaigne ne doit en aucun cas dépasser 85 % des dépenses afférentes à la réalisation des installations.

5) *Les régions de développement industriel*

Toujours en vue de favoriser une meilleure répartition territoriale des investissements industriels et, naturellement, pour en augmenter le volume grâce à de nouvelles et plus importantes facilités, la loi n° 634 prévoit une autre intervention essentiellement réalisée avec le concours de fonds publics et destinée à créer, dans certaines zones, les infrastructures nécessaires pour provoquer en particulier la création d'un certain nombre d'entreprises industrielles.

Dans le silence de la loi, l'article 21 fait néanmoins clairement entendre la volonté du législateur de dépasser, dans la définition des zones, la conception traditionnelle qui s'était à ce sujet imposée dans la législation italienne : celle d'espaces limités au territoire d'une commune ou de plusieurs communes limitrophes dans lesquelles sont exécutés des travaux intéressant en commun plusieurs entreprises qui, du fait qu'elles s'établissent à l'intérieur de la zone, jouissent également pendant un certain nombre d'années de certaines facilités de caractère principalement fiscal.

transformations, extensions) dans les territoires définis comme « zones industrielles d'intérêt régional » ou même en dehors de ces zones, sous réserve que l'opération présente un intérêt particulier du point de vue de la valorisation de la main-d'œuvre et des ressources de l'île. Par « zones » industrielles — c'est le terme employé dans la Région — on désigne les régions de Cagliari, Sassari, Porto Torres et Macomer.

Sont admis au bénéfice de l'aide les catégories de frais suivantes :

- 1) l'achat de terrains ;
- 2) l'exécution de raccordements au réseau ferré et routier (ne présentant pas un caractère d'intérêt général), ainsi qu'au réseau électrique, téléphonique et de distribution d'eau ;
- 3) la consommation d'énergie électrique ou d'eau pour usage industriel pendant une période de dix ans au maximum et seulement pour les entreprises nouvelles ;
- 4) le transport de matières premières et de produits finis pendant une période maximale de trois ans et uniquement pour les entreprises nouvelles ;
- 5) les charges sociales au cours de la phase initiale de l'activité à titre temporaire et seulement pour les entreprises nouvelles. La loi régionale dispose que l'aide ne pourra excéder les deux tiers de la dépense (loi régionale sarde n° 22 du 7 mai 1953).

La Région sicilienne, pour compléter la législation nationale a décidé l'octroi d'une aide spéciale en faveur des sociétés privées constituées et opérant en Sicile, au capital desquelles participe la S.O.F.I.S. Sont également admises au bénéfice de l'aide les dépenses relatives à la construction et à la gestion de bassins de radoub, à condition que les sociétés précitées prennent l'engagement d'investir, dans la construction d'ateliers de réparation de navires situés dans le port où doit se trouver le bassin de radoub, une somme au moins égale à trente fois le montant de l'aide accordée.

La loi prévoit que l'aide sera égale à 5 % de la dépense pendant une période de 35 ans et qu'elle sera constante (art. 24 de la loi régionale sicilienne n° 51 du 5 août 1957).

L'article 21 de la loi n° 634 laisse clairement entendre que les travaux réalisés par les consortiums dont elle prévoit la création — par les soins d'organismes administratifs locaux (communes, provinces, Chambres de commerce) — ne seront pas limités à des espaces excessivement restreints, mais seront au contraire étendus à des zones plus vastes, de façon à permettre aux entreprises de bénéficier de tous les avantages liés à l'intégration dans une zone industrielle, sans toutefois leur imposer une localisation trop restreinte. Ainsi seraient créés de véritables « pôles de développement » et non pas de minuscules zones industrielles et l'on assurerait du même coup aux investissements relatifs à des travaux d'infrastructure un rendement financier suffisant.

Le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie, soucieux d'éliminer radicalement et sans équivoque la vieille notion de zone industrielle, a introduit la formule « *régions de développement industriel* », que nous utiliserons nous-mêmes désormais pour traiter la matière qui fait l'objet des articles 21 à 23 de la loi n° 634, ultérieurement modifiée¹.

1. Voici le texte des articles de la loi :

Article 21 :

En vue de favoriser de nouvelles initiatives industrielles dont on prévoit la concentration dans une zone déterminée, les communes, les provinces, les Chambres de commerce d'industrie et d'agriculture et les autres organismes intéressés peuvent se constituer en consortiums chargés d'exécuter, de développer et de gérer les travaux d'équipement de la zone, tels que les raccordements routiers et ferroviaires, les installations d'approvisionnement en eau et en énergie à usage industriel ainsi que l'éclairage et les égouts.

Le consortium peut prendre toute autre initiative jugée utile au développement industriel de la zone.

Les travaux nécessaires à la réalisation des initiatives visées aux alinéas précédents peuvent bénéficier également de la déclaration d'utilité publique et d'urgence absolue mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du décret-loi du chef provisoire de l'Etat n° 1598 du 14 décembre 1947. L'expropriation est régie par les dispositions du second alinéa du même article.

Dans les zones prévues au 1^{er} alinéa du présent article, le consortium peut promouvoir, conformément aux mêmes dispositions, l'expropriation d'immeubles non seulement dans le cadre de l'équipement de la zone, mais également en vue de les revendre pour y implanter des nouveaux établissements industriels, sous réserve du droit des expropriés d'en obtenir la restitution au cas où les immeubles ne seraient pas utilisés aux fins prévues dans les cinq ans suivant le décret d'expropriation.

La « Cassa per il Mezzogiorno » peut accorder aux consortiums des aides ne dépassant pas le montant des frais afférents aux travaux d'équipement, à l'exclusion des travaux d'expropriation des immeubles à céder aux entreprises industrielles. Le montant de l'aide est fixé sur proposition de la « Cassa » par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie, le ministre de l'Industrie et du Commerce entendu.

L'aide, une fois déterminée selon les modalités de l'alinéa précédent, pourra être accordée en un seul versement ou sous la forme d'une contribution au paiement des intérêts des prêts éventuellement contractés aux fins précitées.

Quand la contribution au paiement des intérêts, exprimée en capital, est inférieure à l'aide reconnue susceptible d'être octroyée, la différence peut être accordée sous forme d'aide.

Il est impossible de s'arrêter ici à l'examen des dispositions adoptées concernant les conditions à remplir par les consortiums pour obtenir la reconnaissance d'une région de développement industriel :

Il convient de souligner toutefois qu'en vertu de la définition adoptée par le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie, il doit s'agir avant tout de « régions suffisamment vastes et homogènes », c'est-à-dire composées d'un nombre approprié de communes appartenant éventuellement à des provinces différentes.

Les régions en question doivent servir « à promouvoir et à opérer tous les aménagements susceptibles d'en augmenter et d'en développer le pouvoir d'attraction et, par conséquent, de constituer des zones de concentration géographique et de gravitation des développements industriels dans le cadre général du Sud de l'Italie »¹.

A l'intérieur de cette vaste région, conforme à la conception nouvelle élargie, les industries pourront se localiser en se répartissant en plusieurs « noyaux industriels » de dimensions variables. Les « noyaux industriels » sont composés d'un ou plusieurs établissements installés en divers points à l'intérieur de la région, compte tenu des exigences différentes à respecter pour le lieu d'implantation des entreprises ; ces noyaux sont toutefois soumis aux règles uniformes, fonctionnelles et administratives, établies par les différents consortiums.

L'Institut de crédit pour les travaux d'utilité publique, le Consortium de crédit pour les travaux publics, l'Institut national de la prévoyance sociale, l'Institut national pour les assurances contre les accidents du travail et les Instituts nationaux d'assurances sont autorisés, par dérogation aux dispositions en vigueur de la loi ou de leurs statuts, à octroyer aux consortiums les prêts à moyen terme visés à l'article précédent.

Les statuts des consortiums sont approuvés, en même temps que les plans d'aménagement de la zone, par décret du Président de la République sur proposition du ministre de l'Intérieur, en accord avec le ministre de l'Industrie et du Commerce et avec le ministre des Travaux publics. Les consortiums visés au présent article sont des organismes de droit public soumis au contrôle et à la tutelle du ministre de l'Industrie et du commerce.

Article 22 :

La caisse des dépôts et des prêts est autorisée, par dérogation à ses objectifs institutionnels, à octroyer des prêts aux communes du Sud de l'Italie et des îles pour l'acquisition de terrains destinés à des implantations, installations ou constructions permettant l'exercice d'activités industrielles et tendant de toute façon à accroître l'emploi de la main-d'œuvre locale.

Les contrats d'achat conclus par les communes et les contrats de cession à des entreprises industrielles supportent les droits d'enregistrement au taux fixe de 400 lires.

Article 23 :

Aux entreprises industrielles opérant dans les localités où il existe un organisme pour la zone industrielle ou dans lesquelles s'est constitué le consortium visé à l'article 21, l'aide prévue à l'article 18 ne peut être accordée que pour les travaux visés au point a) de l'article 19.

1. *Comité des ministres pour le Sud de l'Italie.*

Conditions minimales requises pour l'institution de « régions de développement industriel » dans le Sud de l'Italie, au sens de la loi n° 634 du 29 juillet 1957, ultérieurement modifiée, Rome, 1959, p. 6.

La reconversion industrielle, t. I.

La lecture de la note où figurent les articles de la loi, permet d'apprécier les avantages dont jouissent les entreprises qui s'implantent à l'intérieur de la région de développement et, en même temps, de se faire une idée plus précise de l'aide que la « Cassa per il Mezzogiorno » est habilitée à accorder pour la réalisation des dites régions. Jusqu'à présent, le Comité des ministres pour le Sud de l'Italie a décidé de permettre la création de trois régions de développement industriel : Bari, Brindisi, Tarente. Le docteur Pannunzio vous parlera plus particulièrement de ces zones, ainsi que des « noyaux d'industrialisation ».

Il est bon de souligner ici que les critères généraux de la politique de localisation industrielle prévus par la loi n° 634 « sont axés sur les effets découlant de deux principes » : d'une part, ce que l'on pourrait appeler la *diffusion industrielle ou dispersion ponctuelle*, qui favorise la dispersion des petites et moyennes entreprises dans le cadre des communes ayant une population inférieure à 200.000 habitants et dépourvues d'activités industrielles (art. 18 et 19) ; d'autre part, ce que l'on pourrait nommer la *concentration ou l'agglomération industrielle* (art. 21 à 23), qui se concrétise dans la délimitation de quelques grandes « régions de développement industriel » où l'on favorise (quelle que soit l'importance des communes ou leur caractère plus ou moins rural) une forte concentration d'initiatives industrielles. Les deux principes introduits par la loi n° 634, le principe « dispersif » et le principe « intensif », se complètent mutuellement et permettent ainsi aux chefs d'entreprise de choisir en toute liberté leur lieu d'implantation, compte tenu des exigences multiples et concrètes des activités industrielles. Il est donc évident qu'aucune partie du territoire méridional n'est exclue du développement industriel, puisque la loi n° 634 prévoit précisément des formules diverses ou plus opportunes de concentration, en fonction des conditions extérieures initiales¹.

6) *Le rôle imparté aux entreprises à participation de l'Etat*

On a eu l'occasion de rappeler qu'à mesure que se développait l'économie industrielle du Sud de l'Italie, le besoin se faisait sentir de façon toujours plus impérieuse d'inviter les entreprises à participation de l'Etat à concourir à ce développement. L'article 2 de la loi n° 634 tient compte de cette exigence et, en vertu d'une disposition qui n'est certes pas à l'abri de toute critique du point de vue économique, prévoit que pour la période de validité de la loi, c'est-à-dire d'août 1957 au 30 juin 1965, « le ministre des participations de l'Etat soumet chaque année à l'examen du

1. *Comité des ministres pour le Sud de l'Italie, conditions minimales requises, etc.*, déjà cité p. 6.

Comité des ministres les programmes d'investissement des organismes et des entreprises placés sous son contrôle. Ces programmes devront prévoir une répartition territoriale des investissements de nature à permettre, en harmonie avec les objectifs de la présente loi, la réalisation progressive d'un meilleur équilibre économique entre les différentes régions. En particulier, à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'à l'exercice 1964-1965, les investissements desdits organismes et entreprises destinés à la création de nouvelles installations industrielles seront dans l'ensemble effectués, pour une part non inférieure à 60% de la somme totale, dans les territoires visés à l'article 3 de la loi n° 646 du 10 août 1950, ultérieurement modifiée et complétée. Au cours de la même période, les investissements totaux effectués à quelque fin que ce soit par lesdits organismes et entreprises dans les territoires précités devront, en tout état de cause, représenter une part non inférieure à 40% des investissements totaux effectués par eux sur le territoire de l'Etat et devront permettre une intervention équilibrée des organismes dans toutes les régions du Sud de l'Italie».

Ce mandat législatif marque un tournant important de la politique des participations de l'Etat dans le Sud de l'Italie, tournant qui ne pourra, dans l'avenir, être évité sous aucun prétexte et qui sera au contraire précisé par des directives politiques tendant à obtenir que la présence des entreprises à participation de l'Etat dans le Sud ne soit pas limitée aux secteurs classiques d'activité desdites participations, mais soit au contraire étendue — conformément à la volonté implicite du législateur — aux secteurs de l'industrie manufacturière¹.

L'application concrète des nouveaux stimulants et des facilités nouvelles prévues par la loi n° 634 du 29 juillet 1957 ainsi que la mise au point des dispositions des programmes opérationnels concernant les entreprises à participation de l'Etat exigent un délai non négligeable.

L'étude des modalités d'application de la loi a précisément fait apparaître certaines faiblesses ou, plus exactement, certaines limitations des dispositions adoptées; il est apparu nécessaire d'y remédier ou de les éliminer. Dans le même temps se produisait un revirement de la conjoncture dont les effets sur le marché financier ont été tels qu'ils ont obligé à modifier le taux de l'argent avancé par les instituts de crédit à moyen terme du Sud de l'Italie. Simultanément et à la différence de ce qui s'était produit au cours des années passées, le ministre de l'Industrie en exercice

1. Pour une analyse détaillée de l'application qualitative et quantitative de l'art. 2 de la loi n° 634, on nous permet de rappeler certaines de nos monographies : 1) *Orizzonti nuovi per le partecipazioni Statali del Mezzogiorno* in « Mondo Economico » n° 13, 1960 ; 2) *La programmazione delle aziende a partecipazione statale*, *ibid.*, n° 24, 1960 ; 3) *Politica industriale dello Stato* in « *Civiltà degli Scambi*, n° 3-4, 1960.

prenait conscience de ses responsabilités et, par une mesure législative préparée par lui et votée par le Parlement, se réservait la direction, tant par secteur que par région géographique, des investissements industriels effectués par les petites et moyennes entreprises à la faveur de conditions de crédit extrêmement favorables.

Avant de passer à l'examen de la loi n° 623, il convient de rappeler une autre mesure : la loi n° 555 du 18 juillet 1959.

Comme on l'a déjà dit, cette loi étend aux petites et moyennes entreprises industrielles la possibilité d'obtenir des aides à fonds perdus, sous réserve que lesdites entreprises soient implantées dans des communes ayant une population de moins de 200.000 habitants (le plafond fixé à l'article 18 de la loi n° 634 était de 75.000 habitants). Elle porte à 20% l'aide accordée pour l'achat de machines d'origine nationale construites par des entreprises du Sud de l'Italie et améliore certaines dispositions relatives aux possibilités d'intervention des consortiums pour les « régions de développement industriel ».

Une importante extension de l'avantage fiscal prévu par la loi concerne la période d'exonération de l'impôt mobilier sur les bénéfices réalisés par des entreprises agricoles et industrielles italiennes et réinvestis dans des entreprises agricoles et industrielles du sud. L'article 29 de la loi n° 634 prévoyait que cette exonération pouvait être demandée seulement pendant les cinq premières années de validité de la loi, c'est-à-dire jusqu'en août 1964 ; l'article 11 de la loi n° 555 proroge jusqu'en 1965 la possibilité d'obtenir l'exonération.

CHAPITRE IV

Le crédit, instrument d'orientation des investissements

1) Les motifs qui ont inspiré la loi n° 623 de 1959

Nous examinerons à présent la loi n° 623 du 30 juillet 1959 (nouveaux stimulants en faveur des petites et moyennes entreprises artisanales : *J.O.*, n° 198 du 19 août 1959). Il convient d'y consacrer de plus longs développements, tant pour expliquer les motifs qui l'ont inspirée que pour exposer les objectifs qu'elle poursuit et les moyens qu'elle met en œuvre.

Le Gouvernement italien a reconnu en temps opportun la nécessité d'employer avec toujours plus d'adresse et à des fins différentes l'arme subtile que constitue l'orientation du crédit à moyen terme. Ce n'est point là chose difficile dans notre pays où les instituts de crédit intéressés sont

tous de caractère public (directement ou indirectement) et où l'Etat — en assurant par la voie législative une aide susceptible de réduire le taux d'intérêt — peut se réserver automatiquement le dernier mot en ce qui concerne les décisions de financement prises par les instituts de crédit.

Nous savons qu'elle est pour les petites et moyennes entreprises l'importance du crédit à moyen terme comme source de financement. Nous voudrions ajouter ici que ce type de crédit est d'une importance plus grande, voire d'une importance exceptionnelle pour le développement industriel du Sud de l'Italie, qu'il s'agisse d'entreprises nouvelles ou d'entreprises déjà existantes ayant besoin de s'adapter au progrès technique. En effet, une grande partie des entreprises déjà en activité ne réussissent pas, même si elles sont dirigées de la meilleure façon possible et si elles appartiennent à des secteurs vitaux, à prélever sur leurs propres ressources les moyens d'autofinancement nécessaires pour suivre le rythme du progrès technique et pour procéder aux agrandissements possibles et nécessaires. C'est pourquoi le crédit à moyen terme représente pour elles l'unique source où se procurer les capitaux qu'elles désirent investir dans leurs installations fixes.

Les faibles dimensions de ces entreprises ne leur permettent pas l'appel direct au marché financier, à moins qu'il ne s'agisse de filiales d'entreprises existant déjà dans le Nord du pays. C'est pourquoi le crédit assorti de conditions favorables représente — et a même représenté déjà depuis 1948 — l'un des moyens d'attraction les plus considérables. Pour les chefs d'entreprise locaux, qui n'ont généralement pas tous les moyens financiers nécessaires, il constitue la seule manière de réaliser leurs projets; pour les chefs d'entreprise non locaux, le taux favorable et le long délai accordé pour le remboursement du prêt sont deux avantages constituant entre autres, des éléments importants dans le calcul économique et susceptibles de neutraliser un grand nombre des aggravations de charges qui résultent de l'implantation des entreprises dans des régions se trouvant seulement en voie de développement.

Mais les entreprises de dimensions restreintes n'ayant pas — en raison même de leurs petites dimensions — des résultats financiers proportionnels à ceux des grandes et très grandes entreprises devaient non seulement être aidées et favorisées grâce aux crédits, qui leur permettent de payer, sur le plan international, l'argent emprunté pour leurs installations fixes. C'est-à-dire qu'il fallait, au moment de l'entrée en vigueur du traité instituant la C.E.E., mettre les petites et moyennes entreprises italiennes sur un pied d'égalité avec celles des autres pays de la Communauté en ce qui concerne le coût des capitaux empruntés à investir dans des installations fixes et dans les « stocks permanents » rendus nécessaires par le cycle de travail des diverses activités industrielles.

Il était donc absolument nécessaire de favoriser l'adaptation technique des petites et moyennes entreprises industrielles italiennes grâce à un volume d'investissement dont le financement fût assuré par des capitaux prêtés à des taux d'intérêt ne différant pas sensiblement des taux moyens pratiqués en Europe pour des opérations similaires. Mais on ne pouvait pas en même temps — et on ne le devait pas, si l'on voulait rester logique comme on l'est resté en ce qui concerne les objectifs généraux d'une politique économique tendant à favoriser d'une part l'intégration de l'économie italienne dans le Marché Commun européen, mais également le rééquilibre Nord-Sud grâce à un processus énergétique d'industrialisation du Sud de l'Italie — on ne pouvait pas porter atteinte au principe, consacré depuis plusieurs années déjà, qui consistait à accorder des conditions préférentielles de crédit pour le financement de nouvelles entreprises ou l'agrandissement et la modernisation d'entreprises situées dans le Sud de l'Italie et dans les îles.

Donc, au principal motif dont s'inspire la mesure, à savoir la volonté d'éviter, grâce à l'octroi de conditions plus favorables de crédit aux petites et moyennes entreprises, une concentration verticale excessive de l'appareil industriel dans des installations rattachées à de grands groupes, en sorte que lesdites entreprises puissent également se présenter sur un pied d'égalité avec les partenaires du Marché Commun en ce qui concerne le loyer de l'argent, à ce motif s'en ajoute un autre tendant à lier concrètement les mesures économiques spécifiques aux orientations plus générales de la politique économique du pays. Dans notre cas, les mesures spécifiques sont constituées par les conditions plus favorables de crédit accordées aux petites et moyennes entreprises pour les investissements qu'elles effectuent dans des installations fixes et des stocks permanents ; quant aux orientations générales, elles consistent dans le choix, déjà arrêté au cours des années précédentes mais toujours valable, d'une politique susceptible de rétablir, grâce à un afflux plus considérable d'investissements dans les différents secteurs de production du Sud de l'Italie, l'équilibre entre le Sud et le reste du pays.

Disons une fois encore que, grâce aux objectifs spécifiques et diversifiés qu'il permet de fixer et d'atteindre, le crédit s'est avéré un instrument utile au service de la politique économique, spécifique et générale, que le pays a besoin de voir poursuivre avec continuité et cohérence.

En effet, comme nous l'avons vu jusqu'à présent, le recours au crédit assorti de conditions favorables pour stimuler les investissements industriels dans le Sud du pays constitue désormais une pratique passablement ancienne : la première mesure adoptée dans ce domaine remonte au 14 décembre 1947. Par la suite, un ensemble complexe de lois spéciales en a

modifié et perfectionné la structure, notamment en ce qui concerne les instituts chargés de l'administrer. Mais, considéré comme stimulant destiné à encourager les investissements, il est demeuré à peu près inchangé.

Quant à la loi n° 623, elle constitue une innovation radicale, en ce qui concerne non seulement le Sud de l'Italie, mais également les exigences de l'ensemble du pays, c'est-à-dire compte tenu des besoins de tout l'appareil industriel national et en fonction de la contribution que l'on attend de ce dernier, sous la forme tant d'une augmentation de revenus que d'une création de postes de travail. Cette loi permet d'opérer un choix précis entre les secteurs industriels à développer et les territoires où il convient de faire affluer les investissements.

2) *L'orientation des investissements industriels*

Ces derniers temps, des économistes et des techniciens ont signalé la nécessité impérieuse d'éviter que les nouveaux investissements industriels, en particulier ceux des petites et moyennes entreprises rattachées à des entreprises du Sud de l'Italie, ne continuent à se concentrer dans des activités traditionnelles et dans des secteurs géographiques limités.

On évite, ainsi, d'une part, des immobilisations inutiles de capitaux dans des productions déjà suffisantes pour alimenter le marché intérieur et les programmes d'exportation les plus optimistes; on amène d'autre part les chefs d'entreprise à tenter l'aventure dans des secteurs plus nouveaux, conformément aux exigences du marché intérieur et extérieur. Il s'agit de secteurs qui, en raison des caractéristiques de leur production, se confondent ou, plus exactement, s'identifient en général avec les secteurs ayant la plus haute productivité et, en dernière analyse, avec ceux qui procurent les emplois les plus stables, même si, dans ces secteurs, le rapport capital-travail est relativement plus élevé que dans les secteurs traditionnels.

Dans une économie qui, comme l'économie italienne, a besoin — soit dit par parenthèse — de s'intégrer toujours davantage dans les marchés internationaux, le problème qui se pose en permanence et qui, si on l'a résolu, doit être constamment surveillé, consiste à obtenir des produits sur lesquels il soit possible de compter pour s'assurer des débouchés sur les marchés extérieurs, et cela compte tenu tant de l'évolution de la demande sur ces marchés que des prix qui s'y forment continuellement.

Il en résulte que pour l'établissement des projets d'implantations industrielles, le facteur travail doit être traité sur un pied d'égalité avec le facteur capital — compte tenu de la nécessité de procurer un emploi aux travailleurs en chômage total ou partiel — en veillant toutefois à ce

qu'il n'en résulte pas des coûts unitaires plus élevés et qu'il ne soit pas nécessaire, de ce fait, de se présenter sur le marché avec des prix comparativement plus élevés. Entre les diverses combinaisons susceptibles d'être réalisées, dans le cadre de chaque entreprise, entre le capital (machines) et le travail grâce à l'interchangeabilité de ces deux facteurs, il est nécessaire de choisir celle qui permet à l'entreprise — compte tenu des progrès de la technique au moment du choix — la réalisation des coûts unitaires les plus bas.

Etant donné la nécessité d'appliquer également en Italie, à la lumière de l'expérience déjà acquise dans certains autres pays européens, une politique avisée d'orientation des investissements par secteur, la loi n° 623 a admis explicitement le principe selon lequel *les investissements ne pourront pas tous bénéficier de crédits de financement à taux d'intérêt favorable. Ils ne pourront l'obtenir que suivant un ordre de priorité défini à l'article 6 de la loi et qui, bien que n'étant pas clairement formulé et défini dans le texte de la loi, constitue le premier exemple, en Italie, de la façon dont le crédit peut être utilisé pour étayer non seulement une politique générale de développement industriel, mais une politique qui, comme celle appliquée aujourd'hui en Italie, doit atteindre les objectifs que nous avons jusqu'à présent décrits : industrialisation de régions sous-développées, occupation de la main-d'œuvre et développement de certains secteurs.* Sans négliger naturellement le fait — extrêmement important — que tous ces objectifs ont un sens réel et une signification économique dans la mesure où ils ne portent pas atteinte au principe fondamental intangible de la compétitivité des prix des productions nouvelles sur les marchés intérieurs et extérieurs.

On peut affirmer, en conclusion, que la loi n° 623, connue en Italie sous le nom « loi Colombo », a marqué un tournant dans la politique du crédit à moyen terme, en tant que stimulant des investissements des petites et moyennes entreprises.

L'application de la « loi Colombo » permet au gouvernement et au ministre responsable de la politique industrielle de se servir effectivement du crédit comme d'un instrument pour mieux atteindre les objectifs assignés à la politique industrielle, sur mandat du Parlement.

La nécessité de rééquilibrer le développement industriel entre les différentes régions peut être satisfaite si l'on accorde, dans l'octroi des aides, une préférence aux investissements des entreprises localisées dans les régions dont l'appareil industriel doit être développé par priorité. Quant à l'orientation des investissements vers des secteurs plus dynamiques de l'économie industrielle, elle peut être obtenue en admettant au bénéfice de l'aide des opérations de financement concernant certains secteurs déterminés et en écartant celles qui, inversement, concernent des secteurs que l'on n'estime pas utile de développer davantage.

Quant à l'objectif de la politique industrielle, consistant pour cette dernière à concourir également à la création du plus grand nombre possible d'emplois, il peut en être tenu compte lorsqu'on apprécie, à l'occasion du choix à faire entre les différents projets examinés en vue de l'octroi d'une aide, si la combinaison capital-travail est la plus efficace possible compte tenu du critère défini plus haut.

En Italie également, on a donc réussi à passer d'une politique générale du crédit à moyen terme assorti de conditions favorables à une politique spécifique qui se sert de l'instrument du crédit, mais qui l'utilise en vue du développement de l'appareil industriel et compte tenu des besoins des diverses régions plutôt qu'elle ne considère les préoccupations — si respectables soient-elles — des différentes entreprises bénéficiaires dans le cadre de leurs calculs économiques.

Il n'est pas inutile d'apporter quelque lumière sur la technique législative mise au point pour réaliser ce passage et d'informer en même temps le lecteur du mécanisme grâce auquel pourront être atteints les objectifs fixés, tant par secteurs que par régions géographiques.

A la différence de ce qui s'était passé depuis 1948, les aides à la charge du budget de l'Etat destinées à réduire le taux d'intérêt des opérations de crédit industriel, ne sont pas décidées par le ministère du Trésor, mais par celui de l'industrie. Ce transfert de responsabilités comporte déjà une signification manifeste.

En Italie le système du crédit est rattaché au ministère du trésor par l'intermédiaire du Comité interministériel du crédit et de l'épargne, dont le président est le ministre du trésor.

Dictée à l'origine — c'est à la loi bancaire de 1936 qu'il convient de remonter à ce sujet — par le souci de mettre l'épargne recueillie par les établissements de crédit à l'abri d'opérations qui auraient pu compromettre le sort de cette épargne, cette attribution de responsabilité s'est peu à peu étendue jusqu'à englober le contrôle de tous les types d'opérations bancaires, même financées par des fonds ne provenant pas de l'épargne mais au contraire avancés par l'Etat ou bénéficiant, bien que collectés sur le marché financier, d'aides accordées par l'Etat en vue de permettre la fixation de taux d'intérêt plus bas que ceux compatibles avec les frais de gestion des instituts de crédit.

Ainsi, tout le domaine des subventions aux taux d'intérêt sur des opérations de crédit industriel réalisées depuis 1944 par les instituts de crédit à moyen terme ou par les sections de crédit industriel du Banco di Napoli, du Banco di Sicilia et de la Banca Nazionale del Lavoro a été de la compétence intégrale et absolue du ministère du trésor et cette compétence, comme il était d'ailleurs normal, s'est matérialisée dans le contrôle juri-

dique des opérations pour lesquelles les instituts de crédit ou les emprunteurs demandaient une aide. Il s'agit donc d'une activité de contrôle pratiquement destinée à constater que les sommes déboursées par l'Etat sont effectivement employées à l'abaissement pur et simple du taux d'intérêt payé par les emprunteurs.

Le choix des secteurs dans lesquels les emprunteurs se disposaient à opérer à l'aide de financements obtenus à un taux favorable, les dimensions des entreprises créées à l'aide de ces financements, sous réserve qu'elles fussent dans les limites prévues par la loi, le lieu d'implantation, les effets que les productions nouvelles avaient sur l'équilibre du marché intérieur et sur celui de la balance des paiements (ex ante et ex post), l'emploi de main-d'œuvre qui en découlait, tous ces problèmes intéressant directement la politique industrielle échappaient au contrôle du ministère du trésor.

Ces tâches institutionnelles étant assignées au ministère de l'industrie, la réponse ne peut être qu'affirmative et il n'y a donc pas lieu de féliciter outre mesure le ministre de l'industrie qui, en proposant au parlement le projet de loi devenu, après son adoption, la loi n° 623, a revendiqué la responsabilité de contrôler un domaine aussi délicat. On est au contraire amené à se demander comment et avec quels instruments les précédents ministres de l'industrie ont pu diriger un secteur de production aussi important alors qu'ils n'avaient même pas la responsabilité directe de la destination et de l'octroi des investissements, lesquels, dans ce secteur, se présentent sous la forme d'avances de fonds faites par l'Etat, de fonds de gestion mis à la disposition des instituts de crédit ou de subventions au taux d'intérêt pour les opérations réalisées par lesdits instituts.

Le ministre de l'industrie a donc aujourd'hui la responsabilité directe de la répartition des aides accordées aux instituts de crédit à moyen terme pour leur permettre d'appliquer des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché pour les opérations de prêt régies par la loi n° 623.

3) *La technique d'application de la loi*

Pendant la durée d'application de la loi, à savoir du 12 août 1959 au 30 juin 1961, les opérations de financement admises au bénéfice de l'aide bénéficieront d'un taux de faveur de 5% pour les industries situées dans le centre et le Nord et de 3% pour celles situées dans le Sud et dans les îles. La durée des prêts, dont la charge est représentée pour l'emprunteur par le taux net d'intérêt, est fixée à 10 ou 15 ans, toujours en fonction de la localisation des entreprises. Les taux d'intérêt précédents variaient de 5,50% à 7,50% dans le centre et le Nord et de 4 à 5,5% dans le Sud et

dans les îles. La durée des prêts ne dépassait pas 5 ans dans le Nord ; elle était déjà de 15 ans dans le Sud.

L'aide que le ministère de l'industrie accorde aux instituts n'est cependant pas automatique ; elle est décidée sur la base d'un examen attentif des opérations appelées à bénéficier de l'aide.

L'examen est effectué par un comité interministériel composé de hauts fonctionnaires et d'experts en matière de développement industriel. Ce comité fait au ministre de l'industrie, qui le préside, assisté d'un sous-secrétaire d'Etat au trésor en tant que vice-président, une proposition relative au montant de l'aide. L'aide est proposée ou non, selon que les opérations auxquelles elle se rapporte concernent des secteurs industriels dans lesquels il convient de concentrer de nouveaux investissements ou, au contraire, des secteurs déjà saturés.

L'aide pourra également être rognée ou refusée dans le cas où les installations financées doivent être situées dans des zones dont les pouvoirs publics n'estiment pas opportun d'augmenter la congestion, tant en raison des charges et des risques de la concentration industrielle qu'à cause du choix politique déjà fait par le Parlement et qui consiste à favoriser une plus large répartition territoriale des industries.

Ainsi se trouve sauvegardé le principe de la liberté des opérateurs ; mais seuls sont encouragés les investissements qui s'harmonisent avec les directives fondamentales de la politique industrielle, tant en matière géographique que du point de vue des secteurs industriels.

Naturellement ce choix à opérer pour les investissements doit se fonder non seulement sur la connaissance précise des réalisations déjà existantes au moment de l'octroi des aides dans les différents secteurs et territoires, mais encore et surtout sur les perspectives d'expansion les plus probables des divers secteurs industriels et sur les programmes de localisation des entreprises qui, en raison de leurs dimensions, peuvent demander les financements de faveur prévus par la loi n° 623.

Cela signifie que les travaux du comité reposent non seulement sur des études précises concernant les possibilités d'expansion des secteurs ainsi que les localisations économiques des entreprises appartenant à des secteurs en expansion, mais également sur des données et des orientations précises concernant les programmes d'investissement des entreprises de grandes dimensions, qu'elles soient publiques ou privées.

Dans la mesure où le comité visé à l'article 5 de la loi n° 623 pourra s'acquitter de sa tâche délicate en s'aidant d'études par secteurs objectives et précises et en disposant en même temps de données et d'informations sur les investissements projetés par les grandes entreprises, dans cette mesure seulement l'adoption et l'utilisation de l'instrument du crédit

pourra être utile au ministre de l'industrie pour opérer, dans la pratique, ses choix fondamentaux, et à l'économie nationale pour obtenir que les capitaux injectés dans le circuit industriel par les chefs d'entreprise et par les instituts de crédit aient la destination la plus efficace.

4) *Conclusions*

Il est temps de tirer quelques conclusions dont la première — la plus importante en ce qui nous concerne — est que l'instrument du crédit, même utilisé comme il l'est dans la plus récente des lois relatives aux prêts en faveur des petites et moyennes entreprises, s'avère incontestablement très utile pour promouvoir le développement industriel non seulement dans l'absolu, mais aussi pour le promouvoir compte tenu des dimensions des entreprises que l'on désire conserver sur le marché, des secteurs vers lesquels on juge opportun de faire affluer les capitaux et des territoires où l'on décide de répartir l'appareil industriel du pays.

Néanmoins, le crédit et sa technique d'application demeurent toujours un instrument qui permet de diriger de façon assez efficace le processus de développement industriel, étant donné qu'au moyen du crédit, on peut suivre et suggérer les choix des chefs des petites et moyennes entreprises ayant un extrême besoin de prêts et que, dans la mesure où la grande majorité des entreprises des régions sous-développées appartiennent à cette catégorie, il est possible jusqu'à un certain point de diriger le processus d'industrialisation desdites régions. Le recours à l'instrument du crédit est donc un moyen nécessaire de la politique industrielle, mais il ne suffit pas pour atteindre tous les objectifs de cette politique en général ni de celle appliquée aux régions industriellement arriérées, en particulier.

Le crédit est donc un facteur stimulant du développement, mais il n'en est pas un facteur déterminant. Il facilite les décisions, il concourt à la réalisation d'initiatives déjà projetées mais il n'est pas à l'origine même des projets. Quoi qu'il en soit, il demeure un instrument qui, employé avec opportunité, permet aux chefs d'entreprise d'obtenir d'énormes facilités pour la combinaison des facteurs de production et qui donne à l'Etat, par l'usage qu'il peut en faire, le moyen d'orienter le processus de développement industriel.

Mais pour que ce processus puisse être mieux suivi par le ministre responsable, il faudrait pouvoir diriger, comme on l'a fait en Italie par la loi n° 623, ne serait-ce que par la technique des subventions au taux d'intérêt, non seulement les attributions de crédits industriels aux petites et moyennes entreprises, mais également les investissements des grandes entreprises (publiques et privées), que les capitaux nécessaires proviennent

de l'autofinancement ou qu'ils aient été recueillis sur le marché financier. La souscription d'actions et d'obligations est également un crédit que la collectivité accorde à l'industrie.

L'octroi indirect de crédits — c'est-à-dire l'octroi réalisé en dehors des méthodes normales — ne devrait pas empêcher le gouvernement de contrôler les directions dans lesquelles s'engage l'épargne. Le contrôle ne devrait pas se faire, comme c'est le cas aujourd'hui, en fonction de la sauvegarde du souscripteur de titres protégé seulement en tant qu'épargnant, mais considéré comme consommateur des produits des entreprises à la création desquelles il a concouru par son épargne. Le contrôle — c'est-à-dire l'autorisation d'émettre des actions et des obligations — devrait également consister à apprécier si la grande entreprise industrielle qui va se créer s'inscrit, comme les petites et moyennes entreprises qui font aujourd'hui appel au crédit, dans la ligne de la politique industrielle, définie par le gouvernement.

En conclusion, si l'on extrapolait la notion de « crédit », si l'on entendait par ce mot non seulement le crédit accordé par les instituts spéciaux pour le financement des entreprises et dont profitent spécialement les petites et moyennes entreprises, mais encore le crédit accordé par le public aux grandes entreprises qui se présentent sur le marché financier, si l'on parvenait, par conséquent, à administrer la première et la seconde formes de crédit dans le même esprit, tout en sauvegardant la liberté de chacun, on donnerait du même coup à la politique industrielle un contenu et un domaine de responsabilité plus précis. Le crédit serait en même temps, plus qu'il ne l'a été dans un passé récent, un stimulant du développement de l'industrie en Italie.

Il faudrait également contrôler, à un certain moment et dans certaines limites, sa capacité d'autofinancement.

Le lecteur qui aura eu la patience de nous suivre jusqu'au terme de ce long exposé aura pu apprécier toutes les difficultés qu'a dû surmonter la politique de stimulation des investissements industriels dans le Sud de l'Italie ; il aura pu voir comment cette politique, limitée au départ à un ensemble assez modeste de facilités dans le domaine fiscal et dans celui du crédit, s'est peu à peu élargie aux dimensions d'un vaste système organique de dispositions législatives qui offrent aux investisseurs un moyen efficace de neutraliser les aggravations de charges résultant pour eux de la localisation des installations industrielles dans le Sud de l'Italie. Un élément constant de cette politique — son instrument essentiel, dirions-nous volontiers — a été le crédit à moyen terme assorti de conditions favorables. C'est le stimulant auquel on a fait le plus confiance et qui a obtenu

le plus de succès auprès des opérateurs économiques, privés et publics. L'auteur de ces lignes pense néanmoins que de nouvelles améliorations pourraient être apportées à l'orientation du crédit, notamment si l'on utilisait, comme instruments d'encouragement des investissements industriels, les instituts spécialisés du Sud. Il faudrait, en d'autres termes, assigner à ces instituts une action plus énergique d'impulsion et de sollicitation auprès des industriels du Nord de l'Italie et les autoriser à entreprendre de nouvelles opérations et à exercer de nouvelles formes d'assistance auprès des chefs des petites et moyennes entreprises de la région du Sud. On peut aussi espérer qu'une volonté politique plus ferme pourra obtenir des entreprises à participations de l'Etat un concours plus efficace en ce qui concerne l'orientation de leurs investissements par secteur et qu'elle pourra inciter tout le système bancaire à persuader sa clientèle, comme il appartient au banquier moderne de le faire, de s'orienter vers des investissements industriels dans le Sud de l'Italie.

RAPPORT NATIONAL LUXEMBOURGEOIS

La politique de reconversion industrielle
du Grand-Duché de Luxembourg

par

Pierre CAMY

*Secrétaire du Service d'Etudes
au Ministère des Affaires économiques*

Introduction

L'on sait que le Luxembourg se trouve dans une situation particulière à l'égard des problèmes qui font l'objet de la Conférence sur la Reconversion industrielle. Lors de la présentation du rapport à la Conférence, nous aurons encore l'occasion de revenir à ce sujet.

En raison de cette particularité, il nous est difficile de présenter un rapport qui réponde entièrement aux questions posées ; en effet les rapports nationaux auront à exposer, pour chaque pays, les résultats de ses expériences propres et les aspects les plus intéressants de sa législation en matière de création d'activités nouvelles. Le Luxembourg a pourtant très peu d'expériences propres relatives à la reconversion industrielle qui seraient valables sur le plan communautaire ; aussi n'a-t-il pu organiser de ce fait des visites au cours desquelles des opérations de reconversion déjà réalisées auraient pu être analysées sur place. En outre, notre pays ne dispose pas encore d'une législation spécifique qui lui permette de faciliter la création d'activités nouvelles, telle que nous la voyons déjà appliquée dans les autres pays représentés à la Conférence, et ceci depuis des années en de nombreux cas.

Les travaux préparatoires à la Conférence nous ont d'ailleurs rappelé et confirmé une fois de plus que les moyens d'intervention dont disposent nos pouvoirs publics sont nettement insuffisants par rapport à ceux que les autres pays peuvent mettre en œuvre dans ce domaine. L'absence de dispositions légales ou réglementaires de caractère spécifique à la reconversion industrielle ou à la création d'activités nouvelles ne nous permet pas d'intervenir de manière suffisamment efficace dans des cas déterminés. Aussi le premier de nos soucis sera-t-il de combler au plus vite une lacune qui risque de mettre notre pays dans un état d'infériorité vis-à-vis de nos partenaires économiques.

Cela ne veut pas dire que le Gouvernement luxembourgeois se soit jusqu'ici désintéressé des problèmes qui sont présentement examinés, bien au contraire.

Moyens d'intervention existants

Depuis un certain temps déjà, notre Gouvernement a adopté une politique d'encouragement à l'égard des investissements. Une disposition

générale de la loi fiscale en vigueur confère au Gouvernement la faculté d'accorder, pour un terme de dix ans au maximum, des facilités fiscales particulières aux capitaux provenant de l'étranger et qui viennent se fixer dans le pays pour y contribuer au développement et à l'expansion économiques. Ces dégrèvements ne sont concédés que si les capitaux étrangers sont jugés suffisants pour assurer une bonne fin aux objectifs que l'entreprise s'est fixés et si l'activité de la nouvelle entreprise n'est pas de nature à concurrencer des entreprises similaires existant déjà au Grand-Duché.

En outre, des amortissements extraordinaires en franchise d'impôts sur les installations industrielles de l'entreprise peuvent être consentis de façon à ce que les pouvoirs publics puissent tenir compte de situations particulières.

D'autres allègements d'ordre fiscal en faveur de tous les investisseurs ont été apportés par la loi du 7 août 1959 portant réforme de certaines dispositions de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur le revenu des collectivités. En vertu de son article 12 les contribuables peuvent déduire de leur bénéfice commercial un montant égal à 20% du prix d'acquisition ou de revient des investissements nouveaux en matériel et outillage productifs effectués en des exploitations sises au Grand-Duché au courant des exercices d'exploitation clôturant en 1959 et 1960, sans que le montant déductible correspondant aux investissements de l'un ou des deux exercices puisse dépasser au total cinq millions de francs. La quote-part du montant déductible correspondant aux investissements effectués pendant un exercice déterminé est déduite par quarts des bénéfices dudit exercice d'exploitation et de chacun des trois exercices d'exploitation subséquents.

La loi du 25 juin 1960 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 1960 porte dérogation aux dispositions de l'article 12 de la loi du 7 août 1959 ci-dessus relevées. En vertu de l'article 2 de cette dernière loi, les investissements nouveaux y visés comprennent également les investissements à caractère social, à définir par règlement d'administration publique, et la déduction est fixée, par exploitation, à 30% pour la première tranche d'investissements nouveaux ne dépassant pas deux millions pour chacun des exercices d'exploitation clôturant en 1959 et 1960, à 20% pour la seconde tranche d'investissements ne dépassant pas soixante millions et à 10% pour la troisième tranche d'investissements dépassant cette dernière limite. Le montant déductible correspondant aux investissements effectués pendant un exercice déterminé est déduit par quarts des bénéfices dudit exercice et de chacun des trois exercices subséquents.

En dehors de ces allègements fiscaux, le Gouvernement peut accorder une aide aux investissements productifs soit par des subventions allouées sur la base de crédits budgétaires prévus à cette fin, soit par la bonification d'intérêts.

En ce qui concerne les subventions, les crédits dont dispose actuellement le ministère des Affaires économiques (dix millions de francs pour 1960) sont encore relativement peu importants. Ces crédits permettent cependant de parer au plus pressé et d'intervenir en cas de besoins urgents. Ils ont pour objet de maintenir et de stimuler l'activité économique et *d'assurer le plein emploi*. Ils sont destinés notamment à des entreprises industrielles en difficultés structurelles, afin de faciliter leur reconversion, mais ils peuvent servir également à épauler des entreprises industrielles dans leurs efforts de rationalisation ou d'extension. En outre, il peut être fait appel à ces crédits pour venir en aide à des entreprises industrielles en difficultés passagères de caractère exceptionnel, afin de maintenir leur viabilité économique ou de promouvoir les investissements productifs dans le secteur de la petite et moyenne industrie.

Comme les subventions destinées à favoriser la création d'activités nouvelles devraient être imputées également sur ces mêmes crédits budgétaires, il n'est certainement pas exagéré de dire que la subvention comme moyen d'intervention ne peut jouer pour le moment qu'un rôle négligeable dans notre pays.

Il est vrai qu'un crédit nouvellement prévu au budget de 1960, mais trop limité pour le moment, permet l'allocation de subventions en liaison avec les crédits d'équipement dont il sera question ci-dessous.

Le crédit professionnel à long terme est pratiqué par les banques sous forme de crédit d'équipement. L'Etat met à la disposition des établissements de crédit des liquidités spéciales en vue de faciliter l'octroi de crédits d'équipement pour l'artisanat, l'industrie de petite et moyenne envergure et l'hôtellerie.

L'établissement de crédit fait la demande de crédit d'équipement au ministère des Finances qui se prononce sur la prise en considération de la requête à la lumière d'un exposé sur le projet d'équipement du demandeur et sur le problème de financement que ce projet soulève. Lorsque le crédit est accordé, le ministère des Finances effectue auprès de l'établissement un dépôt de fonds remboursables après dix ans et productif d'intérêts réduits moyennant les fonds disponibles du Trésor. Les établissements de crédit qui, à eux seuls, supportent le risque des prêts, ne peuvent demander aux emprunteurs un intérêt supérieur à 4,50% nets de toute commission.

Les crédits accordés doivent être affectés à des projets d'investisse-

ment à caractère productif. L'entreprise appelée à bénéficier de crédits d'équipement doit répondre en outre aux conditions suivantes :

- les ateliers doivent être situés sur le territoire du Grand-Duché ;
- l'outillage financé au moyen de ces crédits ne doit pas être exporté ;
- l'entreprise doit occuper principalement de la main-d'œuvre habitant le Grand-Duché.

Le crédit maximum par emprunteur est actuellement fixé à 200.000 francs pour l'artisanat et à 400.000 francs pour l'hôtellerie. Un maximum n'est pas prévu pour les petites et moyennes industries. Notons en passant qu'il est envisagé de prévoir un minimum pour l'industrie, pour que l'on puisse donner une priorité aux projets d'envergure. En outre, on espère pouvoir réduire encore davantage le taux d'intérêt en faveur de tous les emprunteurs éventuels.

Coordination et extension des moyens d'intervention

Les moyens d'intervention dont nous venons de donner un bref aperçu se sont révélés nettement insuffisants en comparaison avec les multiples mesures prises à l'étranger. Pour que nos pouvoirs publics puissent intervenir d'une façon plus générale et plus coordonnée, une extension des moyens s'impose d'urgence.

Le Gouvernement est d'ailleurs décidé de présenter prochainement à la Chambre des députés un programme de développement économique tendant à favoriser la création, l'extension, la rationalisation et la conversion d'entreprises tout en tenant compte de certains aspects de régionalisme.

Une aide de l'Etat devra être instituée dans la limite des crédits budgétaires en faveur des opérations répondant à l'intérêt économique général et contribuant directement aux buts visés par le programme ci-dessus relevé. L'aide sera plus générale qu'auparavant et s'appliquera à tous les secteurs, à condition qu'il s'agisse d'investissements productifs. Il reste cependant entendu que cette aide sera essentiellement complémentaire et temporaire.

Les critères de choix seront notamment ceux d'activité nouvelle et d'équilibre régional. Toute nouvelle activité susceptible d'enrichir de façon permanente la structure économique du pays et appelée à diversifier notre programme de production mérite l'encouragement de l'Etat. Aussi importera-t-il peu que l'industrie nouvelle qui s'implante soit d'origine luxembourgeoise ou étrangère.

D'abord différentes formes de *dégrèvement fiscal* seront à envisager. Ceci se fera au mieux par l'extension des dispositions de la loi du 7 août

1959 et de l'article 2 de la loi budgétaire de 1960 dont nous avons déjà parlé dans le chapitre précédent. Entreront en ligne de compte les investissements nouveaux en matériel et outillage productifs y compris les investissements à caractère social. Les expériences qui seront faites dans ce domaine sur la base des dispositions légales ci-dessus relevées guideront utilement le législateur lors de la revision de ces mêmes dispositions.

En outre, des aides financières directes pourront revêtir les formes ci-après :

- la bonification d'intérêts,
- la garantie de l'Etat,
- la subvention en capital et
- l'acquisition et l'aménagement de terrains et de bâtiments.

Les *bonifications d'intérêts* ou les prêts à taux réduit devront servir au moins l'un des buts suivants : Le financement d'investissements en biens immeubles, en outillage ou matériel productifs ; le financement d'investissements immatériels comme par exemple les études d'organisation et les recherches scientifiques ; enfin la constitution ou la reconstitution de fonds de roulement.

La *garantie de l'Etat* pourra être attachée dans certaines limites au remboursement des prêts accordés, ce qui constituera une innovation appréciable par rapport à la situation actuelle.

En ce qui concerne les *subventions en capital*, il s'agit de contributions au fonds d'investissements destinées soit à couvrir une partie du coût des investissements en immeubles ou en biens d'équipement, soit à financer la réadaptation professionnelle de la main-d'œuvre en cas de conversion d'entreprises et la formation technique de la main-d'œuvre en cas de création d'entreprises nouvelles. Ces subventions ne seraient payables qu'après la réalisation des programmes d'investissements prévus.

Finalement, il faut prévoir l'initiative de l'Etat et des localités intéressées en vue de *l'acquisition et de l'aménagement de terrains ou de bâtiments*. Les pouvoirs publics devront être mis en mesure de procéder à l'acquisition de terrains et à l'acquisition ou à l'aménagement de bâtiments industriels destinés à être vendus ou loués à des entreprises.

Le Gouvernement luxembourgeois s'efforcera de réunir dans un texte d'ensemble toutes les mesures susceptibles d'être prises dans le cadre des moyens d'intervention envisagés. Cet effort sera concrétisé par l'élaboration d'une loi ayant pour but d'instaurer et de coordonner des mesures en vue d'améliorer la structure et l'équilibre régional de l'économie nationale et d'en stimuler l'expansion.

Mais les pouvoirs publics restent conscients de ce que l'aide financière de l'Etat ne constitue pas le seul moyen d'intervention capable d'assurer

l'expansion économique. En s'alignant dans le domaine des interventions étatiques sur les autres pays de la Communauté, le Gouvernement entend surtout stimuler l'initiative de *l'entreprise privée*, car toute substantielle qu'elle puisse être, l'aide de l'Etat ne sera jamais que complémentaire, point sur lequel nous ne pouvons qu'insister une fois de plus. Donc l'efficacité de l'aide dépendra en premier lieu de l'effort de l'entrepreneur.

Le problème particulier de la main-d'œuvre au Grand-Duché

En dehors des problèmes de financement des investissements matériels qui se posent incontestablement à la reconversion industrielle, le Luxembourg aura à résoudre un problème qui lui est particulier, celui de la main-d'œuvre, et qui se présente sous un double aspect.

D'un côté, il importe de mobiliser les réserves potentielles de main-d'œuvre que renferment nos régions agricoles notamment ou pouvant être libérées par l'abandon ou la rationalisation d'activités peu rentables en l'état actuel des choses. D'un autre côté, il s'agit de prendre en mains et de faciliter la formation ou la réadaptation de la main-d'œuvre vers de nouvelles qualifications.

C'est ainsi que le Gouvernement vouera une attention toute particulière aux questions de l'enseignement professionnel et technique, afin de le développer et de l'améliorer dans toute la mesure du possible. La technicité des moindres tâches quotidiennes nous prouve sans cesse l'importance primordiale qu'il échet d'apporter à la formation et au perfectionnement techniques non seulement des cadres mais également de tous les membres du personnel de l'entreprise. Ce sera d'ailleurs grâce à de tels efforts continuellement renouvelés que l'évolution technique moderne permettra aux pays hautement industrialisés de promouvoir l'expansion économique à laquelle ils aspirent à juste titre.

Dans ces conditions l'Etat luxembourgeois attachera une importance de tout premier ordre au financement de la formation technique de la main-d'œuvre, afin de favoriser l'implantation d'activités nouvelles à haute productivité et, partant, à très haute valeur ajoutée par personne active.

Considérations terminales

La délégation luxembourgeoise espère que la Conférence apportera aux pays participants de nouvelles impulsions non seulement aux actions individuelles de nos gouvernements, mais aussi une coopération réelle et

fructueuse entre ces mêmes gouvernements en collaboration étroite avec les institutions européennes en vue d'actions conçues sur le plan communautaire, afin de faciliter la solution à des problèmes qui leur sont communs.

Il est à souhaiter en outre que les travaux de la Conférence puissent, d'une part, convaincre nos entrepreneurs de la nécessité de leurs propres efforts afin de tirer le maximum de l'aide que l'Etat est prêt à leur accorder en complément, et, d'autre part, éclairer l'opinion publique sur le bien-fondé des dépenses budgétaires que l'intervention des pouvoirs publics doit nécessairement comporter, ceci dans l'intérêt même des économies nationales ou régionales.

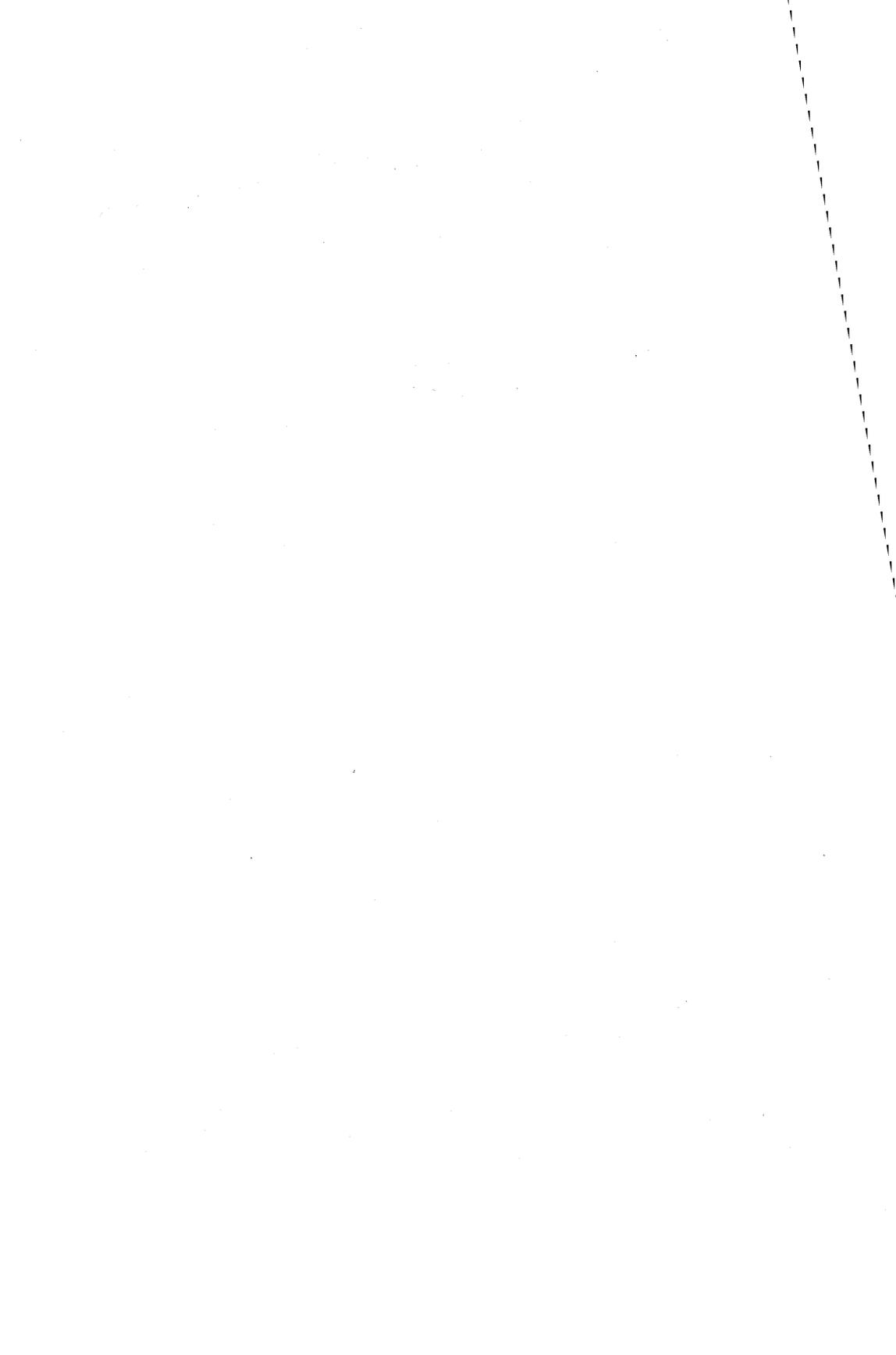
RAPPORT NATIONAL NÉERLANDAIS

La politique d'industrialisation régionale
poursuivie aux Pays-Bas

par

F.J.J.H.M. van Os

*Hoofd van de Hoofdafdeling regionale industriële Zaken
van het Ministerie van Economische Zaken*



Il n'entre pas dans mes intentions de mettre à profit les quelques dizaines de minutes dont je dispose pour décrire ici en détail la politique d'industrialisation régionale des Pays-Bas. J'envisage plutôt de me référer aux principes généraux de cette politique pour approfondir certains points, dans la mesure où ces éclaircissements peuvent servir à l'établissement d'une théorie générale en matière de politique régionale. Dans mon exposé, je suivrai le schéma de ma conférence qui vous a été remis.

Aux Pays-Bas, la politique d'industrialisation régionale est fondée sur trois principes :

A. — Le libre choix, par le chef d'entreprise, du lieu d'implantation de son entreprise. Cela signifie qu'aucun système d'autorisation d'établissement ne freine les implantations industrielles dans certaines régions du pays.

B. — L'industrialisation régionale est encouragée par des mesures positives tendant à améliorer les conditions d'implantation, notamment dans les zones dites critiques.

C. — Ces mesures sont, dans la mesure du possible, concertées ; elles sont appliquées uniquement dans certaines localités, ou au bénéfice de celles-ci, selon le principe : étalement de l'industrialisation dans l'espace par la concentration sur le plan régional.

Il est évident que ces principes s'inspirent de la situation existant aux Pays-Bas. A cet égard, il convient de faire observer ici, à titre d'observation générale, qu'il est particulièrement difficile de faire un rapprochement entre les politiques régionales des différents pays, non seulement en raison de la diversité des situations telles qu'elles se sont créées et développées au cours de l'histoire, mais aussi parce que les problèmes de fait qui se posent à chaque pays différent tant par leur ampleur que par leur nature. Il va sans dire que cette diversité se répercute sur la méthode adoptée par les différents pays pour résoudre leurs problèmes régionaux. Il s'ensuit que l'on ne peut comparer valablement les mesures prises dans certains pays en vue de promouvoir le développement régional que lorsqu'on connaît l'ampleur et la nature des problèmes à résoudre dans les différentes régions, ainsi que les mobiles fondamentaux de la politique adoptée.

En ce qui concerne le premier principe fondamental, il y a lieu de faire observer que l'on a de bonnes raisons aux Pays-Bas tout au moins, pour ne pas appliquer un système d'autorisations d'établissement. En effet, on a

constaté que, depuis 1945, une tendance spontanée de décentralisation avait pour effet de développer l'emploi industriel dans les régions du pays situées en dehors de la zone-type de concentration industrielle, c'est-à-dire l'ouest du pays. Je reviendrai à ce point dans la suite de mon exposé. Il ne laisse aucun doute que ce phénomène est du plus haut intérêt du fait qu'il a servi en quelque sorte de point de départ naturel à la politique régionale. On a pu déceler les raisons qui amenaient le secteur privé à rechercher un lieu d'établissement en dehors des centres traditionnels d'industrialisation. La pratique a dégagé les conditions de fait qui favorisent ou entravent les transferts d'entreprises industrielles ou la réalisation de nouveaux projets en dehors des centres dont la vocation industrielle a un caractère historique. Il est apparu très clairement que l'amélioration des voies de communication rendait attrayante la création de nouvelles entreprises dans des localités peu industrialisées jusqu'à présent. Une amélioration des conditions de logement et de vie, rendue possible grâce au nouvel essor économique, suscite d'autres initiatives par la contagion de l'exemple. Il en résulte un processus de développement que l'on pourrait, à juste titre, qualifier d'« auto-inductif ». Nous aboutissons ainsi à la seconde idée maîtresse, à savoir que le développement industriel régional doit être encouragé par l'amélioration des conditions d'implantation, afin de faire démarrer ce processus auto-inductif. Il s'agit non seulement des facteurs objectifs de l'implantation industrielle (communications, aménagement de terrains industriels etc.) mais aussi de divers éléments relevant du social de la culture et de l'hygiène que l'on peut considérer plus ou moins comme des « facteurs subjectifs ».

Toutes ces mesures doivent autant que possible être concertées ce qui ne signifie pas que toutes les initiatives vraiment souhaitables doivent être prises en même temps. Dans bien des cas, la viabilité géographique devra être assurée avant que l'on puisse songer à l'industrialisation. Par ailleurs, on pourra, en cas de réussite de cette industrialisation, affermir son développement en créant simultanément des foyers communautaires, des centres culturels, des terrains de sport et des piscines.

Il serait évidemment impossible et peu efficace de déployer ses efforts en ordre dispersé sur toute la région de développement. En effet, il ne faut jamais oublier que toute politique tendant à développer une région déterminée doit neutraliser l'effet d'attraction exercé par d'autres zones où le développement est plus avancé. On n'y parviendra que si la zone à développer commence à exercer elle-même une attraction analogue sur les chefs d'entreprise et entre ainsi en compétition avec les centres où les possibilités d'emploi ont un caractère traditionnel. C'est ce raisonnement qui a abouti au principe de l'étalement de l'industrie dans l'espace par la

concentration régionale. C'est en application de ce principe que la politique régionale de notre pays a été concentrée sur un certain nombre de localités sélectionnées d'avance et dénommées « noyaux de développement ». On espère qu'ils pourront jouer le rôle de « pôles de développement ».

Dans la politique d'industrialisation régionale de l'après-guerre on distingue trois périodes. Après une première prospection du terrain immédiatement après la seconde guerre mondiale, on a désigné en 1950 la première région de développement, à savoir le sud-est de la province de Drenthe, où se situait le dernier ensemble homogène de Hautes-Fagnes des Pays-Bas. Dans cette région, le recul de la production tourbière avait provoqué un chômage structurel d'une gravité exceptionnelle. La politique adoptée pour stimuler l'activité dans cette région visait notamment à compenser les pertes d'emploi dans les tourbières par la création d'emplois industriels. Les termes de ce problème présentent certaines analogies avec ceux du problème de la reconversion dans les régions minières. M. Gaarlandt vous fournira des précisions à ce sujet.

En 1952, en plus de cette première région de développement, on a désigné, huit autres zones retenues pour l'ampleur de leur chômage structurel.

De 1950 à 1958, période durant laquelle a été appliquée l'ancienne politique d'industrialisation régionale, quelque 16.000 nouveaux emplois ont été créés dans les zones susvisées. La politique actuelle a été amorcée en 1959. A présent, il ne s'agit plus de combattre le chômage structurel mais d'étaler les emplois industriels afin de mieux équilibrer la répartition de la population sur l'ensemble du pays.

Bien qu'en fait l'actuelle politique d'industrialisation régionale vise l'ensemble du territoire des Pays-Bas, elle est néanmoins axée plus spécialement sur un certain nombre de régions où, sans une intervention particulière des pouvoirs publics, l'expansion de l'emploi ne sera vraisemblablement pas suffisante pour résorber l'offre future de main-d'œuvre. La politique actuelle en la matière part d'un double principe. On s'efforce, d'une part, d'alléger la pression exercée sur l'ouest du pays (les provinces de Noord-Holland de Zuid-Holland et d'Utrecht). Un chiffre suffira à fixer les idées à ce sujet : plus de 5 millions, soit plus de 48% de la population néerlandaise, se trouvent concentrés sur le territoire de ces provinces qui représente 21% de la superficie habitable des Pays-Bas. Dans la « Randstad » (banlieue) constituée par le réseau d'agglomérations urbaines qui relie Amsterdam, Haarlem, La Haye, Rotterdam et Utrecht, on dénombre plus de 4 millions d'habitants sur une portion de territoire représentant 5% de la superficie du pays (densité de la population : environ 2.500 personnes par km²).

Puis il y a le reste des Pays-Bas. L'ouest du pays a pu se développer grâce, d'une part, à l'immigration en provenance des autres provinces néerlandaises qui est venue renforcer la population active de l'ouest et, d'autre part, à l'accroissement démographique naturel. D'une manière générale, un tel phénomène de migration ne peut pas être considéré comme malsain. Il devient néanmoins inquiétant lorsqu'il en résulte un exode permanent, ou plus exactement lorsque le solde de migration est constamment négatif dans les zones d'émigration du pays. Or, tel est, par exemple, le cas des trois provinces du nord du pays, à savoir, celles de Groningue, de Frise et de Drenthe. Au cours des dernières années, on a assisté ici à un exode massif qui de toute évidence est dû à une pénurie structurelle d'emplois. Cela est d'autant plus frappant que, si l'on considère objectivement ces provinces, on constate qu'elles offrent des possibilités d'implantation particulièrement favorables à l'industrie. Sur les plans de l'économie nationale, ces provinces constituent par conséquent une moins-value en puissance.

Que l'on considère donc l'ouest du pays ou les zones critiques, il y a une raison valable pour porter remède au déséquilibre du développement économique et de la répartition de la population par l'étalement de l'emploi industriel.

Toute politique régionale présuppose nécessairement la connaissance exacte de la situation et des objectifs que l'on veut atteindre. Cela signifie qu'il faut connaître à fond les problèmes, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. C'est pourquoi une étude sérieuse s'impose. De plus les résultats de cette étude, à effectuer séparément pour chacune des régions, doivent être comparables. Dans ces conditions seulement, les pouvoirs publics sont en mesure d'apprécier l'importance relative des problèmes régionaux et d'établir un critère objectif de portée générale, leur permettant de prendre des décisions au sujet des régions à inclure ou à exclure de leur politique régionale.

Sans une telle base, les pouvoirs publics avanceraient dans le brouillard. En effet, il n'est pas de région qui ne se trouve sans quelque problème. Il s'agit de savoir quelles sont les régions qui, dans le présent ou à l'avenir, ont ou auront à faire face à une pénurie structurelle d'emploi d'une importance telle que l'intervention des pouvoirs publics s'impose impérieusement.

A mon avis, cette prémisse est d'un intérêt fondamental, *qu'il s'agisse d'une politique régionale menée par les pouvoirs publics nationaux ou d'une politique adoptée par une communauté internationale en vue d'aider les Etats membres dans leur politique régionale.* Aux-Pays-Bas, nous avons résolu le problème comme suit :

Pour que les résultats des enquêtes régionales soient comparables, il faut que ces enquêtes soient effectuées suivant une méthode uniforme. A cet égard, il convient de songer en premier lieu à la méthode de délimitation des régions à étudier. La subdivision administrative habituelle en provinces et communes ne constitue pas un point de départ valable : elle n'est pas fondée sur des réalités sociales et économiques, mais procède de l'évolution historique. Au point de vue scientifique, la méthode la plus justifiée aurait été celle de la subdivision du pays en régions délimitées géographiquement d'après des critères économiques. Cela présentait des inconvénients, du fait que les informations statistiques disponibles correspondent aux frontières administratives des communes et des provinces, et que la transposition de ces informations aurait constitué un véritable travail de Sisyphe. On a trouvé un moyen terme en se basant sur la répartition en périmètres appliquée par le service national de l'emploi. Ces périmètres englobent des groupes de communes. Périodiquement, le service national de l'emploi fait rassembler des renseignements sur le marché de l'emploi, le chômage, la demande de main-d'œuvre, etc.

La méthode d'enquête a été élaborée au cours de consultations intensives entre les services compétents des pouvoirs publics centraux et les instituts de technologie économique. De tels instituts semi-officiels existent dans chaque province. Ils sont financés partiellement par des subventions de l'Etat, de la province et des communes, le solde étant couvert par leurs ressources propres qu'ils tirent des travaux rémunérés effectués pour compte de tiers, par exemple pour différentes branches de l'économie.

L'enquête avait pour objet d'établir, pour une période de 5 ans un état prévisionnel du volume probable de l'offre et de la demande présumée de main-d'œuvre. L'étude a été effectuée par les instituts de technologie économique susvisés, c'est-à-dire par les organismes régionaux eux-mêmes, en collaboration avec le service national de l'emploi et l'institut d'économie agricole, qui est également un organisme national semi-officiel.

D'une manière générale, de telles enquêtes, même si elles se conforment à une méthode générale et uniforme, doivent de préférence être effectués par les organismes régionaux eux-mêmes qui, seuls sans doute, ont une connaissance suffisante des conditions locales leur permettant éventuellement d'entrer davantage dans les détails ou de fournir des précisions plus spécifiques. Les organismes d'enquête doivent autant que possible expliquer tant quantitativement que qualitativement les précisions données.

Ces enquêtes ont finalement conduit à la désignation d'un certain nombre de régions critiques, reproduites sur la carte figurant dans le rapport général sur les moyens de promotion d'activités nouvelles.

Dans la phase suivante, il s'agissait de sélectionner les centres qui bénéficieraient de mesures d'encouragement. Un groupe d'experts avait déjà examiné au préalable la possibilité d'établir également des critères objectifs pour cette sélection. Ils ont constaté toutefois que cela était exclu. Il ne restait donc qu'à consulter les administrations provinciales, et à procéder en accord avec elles et en conscience à une sélection qui tiendrait compte de la limitation du nombre des noyaux de développement. Ces consultations ont conduit à la sélection de... noyaux de développement. Ce nombre n'est-il pas trop élevé ? A cette question, il faut répondre tout simplement par l'affirmative. Mais il ne peut pas oublier que, dans la pratique, les chefs d'entreprise donnent de toute façon la préférence à certaines localités, dont le « climat » général, la situation géographique, etc. présentent des attraits souvent indéfinissables. En d'autres termes, le nombre des noyaux de développement diminuera par la force des choses et la politique en la matière pourra suivre les impératifs de ce processus de sélection naturelle.

La politique néerlandaise d'industrialisation régionale met l'accent sur la création d'un « climat » d'implantation plus favorable. A cet égard, l'amélioration des communications joue un rôle de premier plan. D'une part la construction de certaines autoroutes prévues dans le programme national en la matière sera accélérée. Au cours des quatre années à venir, l'accélération de ces travaux nécessitera un engagement supplémentaire de 60 millions de florins. D'autre part, certains travaux provinciaux et communaux seront accélérés grâce à l'octroi de crédits par l'Etat. *Il convient de noter que ces travaux figurent déjà généralement dans les programmes provinciaux de construction routière ou dans des programmes communaux d'assainissement et d'expansion.* Ces efforts supplémentaires nécessiteront l'inscription d'un crédit de 130 millions au budget de l'Etat, qui permettra d'accorder des subventions aux provinces et aux communes, toujours pour les quatre années à venir. Les projets qui bénéficieront d'une priorité dans le cadre de cette politique seront évidemment ceux qui présentent un intérêt immédiat pour l'industrialisation. Pour s'en assurer, l'Etat a créé une commission restreinte d'experts chargés d'examiner sous cet angle les propositions des administrations provinciales. Cette commission a déjà établi un plan général d'infrastructure. La réalisation complète de ce plan prendra probablement 5 à 6 ans. Je précise que ce plan peut encore subir des modifications, devra s'adapter aux conceptions nouvelles qui se font jour au fil du temps et tenir compte des résultats effectifs de la politique régionale.

En outre, de tels plans ne sauraient s'élaborer qu'en coopération étroite avec les ministères les plus directement intéressés — ils sont tous repré-

sentés dans la commission susvisée — et avec les administrations provinciales.

A cet égard, il ne faut pas perdre de vue que si l'amélioration des communications et leur adaptation aux exigences du trafic moderne sont essentielles pour une expansion durable de la vie économique dans les régions à encourager, il n'en reste pas moins que la réalisation de ces projets demande un minimum de temps et que leurs effets bénéfiques ne se feront sentir qu'au bout de quelques années. Mais on ne doit pas oublier non plus que l'on se trouvera, dans un proche avenir, devant une offre accrue de jeune main-d'œuvre sur le marché du travail par suite de la poussée démographique que notre pays a connue après la guerre. Si l'on veut éviter que ces jeunes gens aillent chercher un emploi définitif dans d'autres régions du pays, il faudra dès à présent veiller à ce que l'industrialisation s'intensifie. Quoi qu'il en soit, l'industriel désireux de s'installer dans les régions critiques et décidé à accepter les conditions qui y règnent actuellement devra provisoirement s'accommoder des lacunes temporaires du « climat » d'implantation.

C'est pour remédier à cet inconvénient que l'on a introduit le régime des primes et des réductions de prix. Le régime des primes prévoit une subvention unique au titre des coûts de construction de nouveaux bâtiments industriels, à condition que les nouveaux établissements permettent la mise au travail d'un ouvrier par 100 m² de surface utile et les extensions d'entreprises existantes, la mise au travail d'un ouvrier par 50 m².

Au Pays-Bas, en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire, les plans d'extension des communes réservent habituellement des terrains pour les établissements industriels. Il n'est donc pas permis de créer une entreprise en un point quelconque du territoire si l'on n'a pas bénéficié de l'attribution d'un tel terrain. La loi précitée sur l'aménagement du territoire autorise l'expropriation des terrains nécessaires pour cause d'utilité publique. La commune aménage le terrain industriel et pourvoit à son équipement général. Le prix de vente du terrain est fixé sur la base des données économiques, compte tenu des coûts réels d'investissement, des pertes d'intérêts subies pendant la période d'attribution et d'autres facteurs analogues. D'une manière générale, les communes ne sont pas autorisées à revendre leurs terrains industriels au-dessous du prix de revient réel. Mais enfin de promouvoir l'industrialisation dans les zones critiques, il a été introduit un régime de réduction des prix. En application de ce régime, la réalisation d'un projet industriel entraîne l'octroi à la commune en cause d'une subvention sur le budget de l'Etat, représentant 50% du prix de vente réel du terrain. La commune est tenue de faire bénéficier l'industriel intéressé de ladite subvention.

Ces mesures spécifiques ne sont appliquées en tant que stimulants, que dans les noyaux de développement dont il a déjà été question.

Je voudrais formuler encore quelques observations au sujet de ces régimes de primes et de réductions de prix.

En premier lieu, ces régimes ne sont applicables que pendant une période limitée, en principe de 5 ans, à compter de 1959. Cette restriction découle du principe même suivant lequel les facilités accordées ne doivent être autre chose qu'une compensation pour les lacunes existant encore actuellement dans les conditions d'implantation.

En second lieu, ils n'impliquent qu'une seule « injection » de fonds. Faisons observer en passant que l'Etat n'accorde pas d'autres facilités financières sur le plan régional ; en d'autres termes, il n'est prévu ni bonification d'intérêts, ni possibilité spéciale de financement ni facilité sur le plan fiscal.

En troisième lieu, les primes accordées sont relativement faibles si l'on considère chaque cas isolément.

Divers milieux, et notamment les organisations représentant les intérêts économiques ont constaté que l'incidence de ces mesures sur les prix de revient était variable et qu'elle se situait entre quelques dixièmes de % et 1 à 1,5% au maximum, cet avantage étant compensé par les inconvénients d'une situation relativement isolée, l'absence d'engouement dans la population, pour l'industrie, etc.

Me référant à ce qui précède, je voudrais mettre en relief quelques points importants.

On pourrait sans aucun doute envisager d'autres moyens, d'ordre financier qui seraient de nature à stimuler l'industrialisation : bonifications d'intérêts durant une certaine période, facilités sur le plan fiscal, etc.

Nous estimons toutefois que de telles facilités font ressembler les entreprises qui en bénéficient à des plantes de serre chaude. Une industrie se développant dans de telles conditions privilégiées ne pourra pas se durcir en vue de la lutte pour l'existence. Autant une plante cultivée en serre chaude ne peut résister aux tempêtes hivernales, autant une telle entreprise ne pourra que difficilement survivre à une conjoncture défavorable, à moins de prolonger indéfiniment les facilités accordées, en principe, à titre provisoire. Mais il y a plus grave : de telles facilités auront une incidence beaucoup plus marquée sur le prix de revient du produit. Evidemment, toute politique d'expansion régionale doit nécessairement être plus ou moins discriminatoire ; il n'en reste pas moins que des *mesures financières ayant des répercussions trop profondes risquent de fausser le prix de revient*. Point n'est besoin de démontrer que c'est là une conséquence à éviter.

J'en arrive ainsi à une question épineuse : jusqu'où peuvent aller les mesures spécifiques d'encouragement ? Trop faibles, elles n'auront aucun effet, trop radicales, elles entraînent des phénomènes secondaires fâcheux sur le plan de l'économie nationale. Il faut éviter, en particulier, qu'une politique visant à stimuler l'industrialisation régionale ne porte préjudice à l'expansion naturelle des industries établies dans les régions ne bénéficiant pas d'une telle politique et n'ait des répercussions défavorables sur d'autres secteurs économiques à l'intérieur des zones critiques elles-mêmes. En effet, il ne saurait être question de détruire ici pour édifier ailleurs. De plus, il n'est pas certain que l'on aide effectivement une région en se montrant trop généreux envers elle. Dans ce cas, l'adage « nomen est omen » se vérifiera, car le chef d'entreprise sera effrayé plutôt qu'attiré par une sollicitude excessive.

En plus des mesures prises, comme il a déjà été dit, dans le domaine de l'infrastructure et des régimes de primes et de réductions de prix, nous disposons d'autres moyens pour encourager l'industrialisation des zones critiques.

Lors de l'établissement d'une nouvelle entreprise dans une zone de dépression, le cadre indispensable d'ouvriers de métier ne pourra être constitué qu'en faisant appel à des techniciens et des ouvriers qualifiés d'autres régions du pays. Afin de faciliter leur recrutement, le gouvernement leur a réservé un certain nombre de logements du contingent à construire chaque année au titre de la loi sur le logement. Pour chacun des projets industriels pouvant bénéficier du régime des primes, un certain nombre de logements de ce contingent réservé est mis à la disposition des communes intéressées.

Lorsqu'une entreprise industrielle établie dans une des zones de dépression recrute, pour cette région, des personnes appartenant à la réserve de main-d'œuvre, le département des affaires sociales peut dans certaines conditions, intervenir dans les frais de déménagement de ces personnes. Le même régime est appliqué lorsqu'une entreprise située dans une autre région du pays se déplace et s'installe dans une des zones de dépression ou y établit une succursale, notamment pour les ouvriers qualifiés transférés du lieu d'établissement initial. Ce régime de migration n'est pas applicable en sens inverse.

En outre, le département des affaires sociales peut accorder des subventions au titre des coûts de la formation professionnelle d'ouvriers non qualifiés ou en chômage engagés par l'industrie. Dans la pratique, ce régime de caractère national ne s'applique que dans les zones critiques.

Comme je l'ai déjà noté précédemment les zones de dépression s'industrialisent effectivement en concurrence avec les centres où les possibilités

d'emploi ont déjà été développés et où, d'une manière générale, l'habitat et les conditions de vie se présentent sous un jour favorable. C'est pourquoi il est nécessaire de développer également dans les zones de dépression de telles conditions favorables. A cette fin, la politique néerlandaise d'industrialisation régionale est assortie de mesures dans le domaine communautaire social, sanitaire et culturel. Grâce aux subventions de l'Etat, les organismes de caractère social peuvent réaliser certaines projets d'investissements dans ce secteur. On songe à cet égard à un centre culturel, un foyer communautaire, des terrains de sports, etc. La subvention n'est accordée que si la communauté en cause manifeste elle-même de l'intérêt pour le projet, c'est-à-dire si le patronat, les organisations sociales et les particuliers se déclarent prêts à supporter une partie des frais d'investissement et d'exploitation. Il est clair que ce système favorise la concentration. En effet, de tels projets entraînant de tels frais, et qui en fait ne peuvent jamais devenir économiquement rentables, mais dont on peut dire tout au plus qu'ils ont un rendement social, ne pourront être réalisés que dans les localités où le niveau de bien-être au point de vue matériel et intellectuel offre à présent ou offrira certainement dans un proche avenir une base suffisante pour justifier le maintien de telles institutions.

On ne mettra jamais assez l'accent sur l'opportunité de coordonner aussi étroitement que possible toutes les mesures précitées. Sans vouloir s'attaquer à tous les projets à la fois, ce qui serait courir à un échec certain, il faut néanmoins, compte tenu de tous les aspects du développement régional ainsi que des aspects économiques et humains de la question, disposer des moyens d'action permettant d'intervenir en temps utile au point et au moment voulu pour appuyer toute initiative saine dans les domaines les plus variés.

En m'exprimant ainsi, je songe non seulement à des régimes spécifiques à appliquer exclusivement sur le plan régional ; il importe tout autant de mettre en œuvre les moyens légaux, normalement et généralement valables. Le tout est de s'en servir de manière à obtenir un effet maximal pour le plus grand bénéfice des zones de dépression.

A cet égard, le système de subventions appliqué aux Pays-Bas dans le domaine de l'enseignement constitue un exemple de choix. En effet dans le domaine il n'existe pas de discrimination d'une région à l'autre. Dans certaines régions du pays, notamment dans les actuelles zones de dépression, on ne s'intéressait guère, il y a peu de temps, à l'enseignement avancé tel que l'enseignement secondaire classique et l'enseignement technique primaire.

Dans l'intérêt même du développement de ces régions, il importe néanmoins que la nouvelle main-d'œuvre qui offre ses services soit, au

point de vue qualitatif également préparée à la situation nouvelle. Aussi les administrations communales, et surtout les institutions sociales, ont-elles lancé une vigoureuse campagne d'information visant à mettre en relief les avantages de l'enseignement secondaire et technique. Dès le début, le nombre et la dispersion, dans les régions critiques des divers établissements d'enseignement se sont révélés suffisants, mais on ne saurait en dire autant de la capacité de ces établissements. C'est surtout dans l'enseignement technique primaire que certaines lacunes sont apparues. Les écoles de cette catégorie n'étaient pas encore adaptées aux besoins d'un appareil industriel différencié. A la longue, la situation s'est améliorée, de sorte que la population scolaire s'est accrue à vue d'œil. Alors qu'il y a 10 ou 15 ans il n'était pas rare, dans les régions critiques, de voir que 25 à 40% seulement des élèves de l'enseignement primaire passaient à l'enseignement plus avancé (contre 80 à 90% dans les grandes villes), on constate aujourd'hui qu'une proportion de 85% n'est plus une exception, même dans ces régions critiques. Point n'est besoin de souligner la signification d'une telle évolution pour l'industrialisation de ces régions. On peut affirmer sans crainte de se faire contredire que la présence d'une offre de main-d'œuvre plus différenciée et plus qualifiée constitue pour les industriels un attrait dont on saurait difficilement sous-estimer l'importance. Il vous intéressera certainement de connaître le résultat de cette politique poursuivie depuis bientôt un an et demi (depuis fin avril 1959). Sans doute, vu la brièveté de cette période, il n'est pas encore possible de juger valablement des répercussions définitives des nouveaux projets actuellement en voie de réalisation dans les régions critiques. Je puis tout au plus formuler des probabilités en me fondant sur l'expérience acquise dans le passé. Jusqu'au 1^{er} août de cette année, les demandes de primes, en application du régime en vigueur, étaient déjà plus nombreuses que celles présentées au cours de toute la période d'application de l'ancien régime qui avait débuté en 1950. L'afflux de demandes était tel qu'il ne nous a pas été possible d'en retenir plus de 150 environ. Il est probable que, dans leur ensemble, ces projets permettront de créer environ 10.000 nouveaux emplois, ce qui correspond aux 2/3 des résultats de l'ancienne politique en la matière.

Ce qui frappe surtout dans les chiffres connus jusqu'à présent c'est que 50% des nouveaux emplois seront créés dans seulement 7 des 44 centres de développement et 75% des nouveaux emplois dans 14 centres seulement !

A quoi faut-il attribuer ce résultat ? Les facilités financières ont-elles été la cause première et déterminante de la décision des chefs d'entreprise de s'installer dans les régions critiques ? Personnellement, je ne le crois

pas et, pour expliquer mon point de vue, la meilleure façon de procéder est de me référer à une entreprise établie dans une région non critique et obligée de s'étendre. D'une manière générale, la solution la plus simple pour une telle entreprise est de réaliser son extension sur place, à moins qu'elle se heurte à des difficultés d'ordre objectif telles que la pénurie de main-d'œuvre, le coût trop élevé de la construction, le manque de terrains, etc. Dans de telles conditions, le chef d'entreprise se voit obligé soit d'accepter les inconvénients inhérents à une extension sur place, soit de rechercher ailleurs d'autres possibilités. Ce n'est que lorsque l'industriel aura pris une décision sur ce point que le régime de primes commencera à jouer son rôle de stimulant. D'ailleurs, il ressort clairement de ce que j'ai déjà dit au sujet du niveau de la prime accordée dans les différents cas d'espèce que nous avons précisément veillé à ce que le montant de cette prime ne soit jamais d'une importance telle quelle puisse, à elle seule, déterminer l'industriel à choisir un lieu d'implantation déterminé.

Un marché de l'emploi étoffé, des possibilités de sélection et un enseignement technique de qualité, tels sont les facteurs positifs qui jouent donc en faveur des régions critiques. Pour le chef d'entreprise, et surtout pour lui ils sont déterminants, tout autant que l'assurance de trouver dans ces régions une population active qui ne rechigne pas au travail et une paix sociale que l'on pourrait qualifier d'exemplaire, même dans ma patrie réputée pour son calme et sa tranquillité.

J'en viens maintenant aux facteurs de caractère plus psychologique dont l'importance est primordiale dans la politique régionale.

En premier lieu, je crois que l'Etat doit se borner à créer les moyens qui permettront d'œuvrer. Il peut aider financièrement les pouvoirs locaux et régionaux dans l'exécution des travaux publics nécessaires, mais en fin de compte l'expansion régionale est l'affaire de la région elle-même, de sa population et de ses propres dirigeants.

ANNEXE

Mesures prises dans le cadre de la politique d'industrialisation régionale des Pays-Bas au bénéfice des régions de développement ou des régions critiques, et résultats de cette politique.

.....

Les mesures spécifiques prises aux Pays-Bas dans le cadre de la politique citée en rubrique se répartissent en trois catégories :

a) Mesures visant à rendre plus attrayantes pour le chef d'entreprise les conditions objectives d'implantation dans les régions critiques. Le terme infrastructure, qui désigne ces mesures, ne couvre que l'ensemble des travaux publics et connexes dont l'exécution a une importance directe pour la promotion de l'industrialisation dans les régions critiques.

b) Régimes de primes tendant à encourager directement l'établissement et l'extension d'entreprises industrielles dans les régions critiques. L'instauration de ces régimes peut être considérée en quelque sorte comme une mesure transitoire permettant d'attendre la fin des travaux d'infrastructure. Il est probable que, par la suite, l'industrie se développera normalement sans mesures spécifiques d'encouragement.

c) Mesures visant à la réalisation d'aménagements dans le domaine culturel, social et sanitaire.

On trouvera ci-après un bref aperçu des mesures de ces trois catégories. Il a été établi une distinction entre celles de la période de 1951 et 1959 et celles de la période débutant en 1959.

ad a) Au cours des années 1951 et 1959 quelques 65 millions de florins ont été dépensés au total, au titre de l'infrastructure, dans ou au bénéfice des régions de développement de l'époque. La majeure partie des crédits a été prélevée sur le budget du ministère des Communications et du « Waterstaat » (travaux publics) et affectée à l'amélioration d'ouvrages publiés existants ou à la construction de nouveaux ouvrages. Au total, quelque 57 millions ont été affectés à ces travaux au cours des années 1951 et 1959.

Les travaux publics entrepris de 1951 à 1959 et achevés entre temps pour la plus grande partie, peuvent être subdivisés en travaux de l'Etat, financés entièrement par lui, et en travaux provinciaux et communaux

ayant bénéficié d'une contribution financière de l'Etat financée à l'aide des crédits prévus à cet effet. Il s'agit principalement de la construction de ponts et de routes. Une énumération exhaustive de tous les travaux effectués dans le cadre de ce programme nous mènerait trop loin. Un montant de 22 millions de florins a été investi dans la construction accélérée de routes nationales.

Les travaux provinciaux et communaux ont absorbé au total un montant d'environ 45 millions de florins (dont quelque 35 millions en subventions de l'Etat).

En outre, le ministère des Affaires sociales et de la Santé publique a contribué pour plus de 3 millions à la pose de canalisations d'eau pour les besoins de l'industrie installée dans certaines régions de développement de l'époque.

Enfin, quelque 5 millions de florins ont été dépensés sous forme des subventions, pour l'aménagement de terrains industriels communaux. Le montant total investi à ce titre s'est élevé à quelque 8 à 9 millions de florins.

Le programme de travaux d'infrastructure 1959-1963, prévus pour les régions critiques actuelles (v. cartogramme) a déjà plus ou moins été arrêté dans ses grandes lignes. Il convient de faire observer à nouveau qu'il s'agit de travaux déjà prévus dans le programme ordinaire mais qui, sans disposition financière spéciale, ne pourraient être exécutés que beaucoup plus tard. En ce qui concerne les travaux de l'Etat, il a été inséré à ce titre, dans le budget du ministère des Communications et des Travaux publics, un article spécial intitulé « Accélération de travaux pour les besoins des régions critiques ». Au budget du ministère des Affaires économiques ont été inscrits les crédits destinés au co-financement de projets entrepris par les pouvoirs publics subordonnés. Pour la détermination de la contribution de l'Etat aux coûts d'exécution de ces travaux, il a été élaboré un système spécial sur la base d'un certain nombre de critères. Cela signifie, *grosso modo*, que les coûts d'investissement des projets communaux sont supportés à raison de 85% par le budget des Affaires économiques. L'Etat pourra intervenir à raison de 50% dans les coûts d'investissement nets de deuxième et de troisième catégorie prévues dans les programmes d'aménagement routier des provinces. Lorsqu'il s'agit de canaux dont les coûts de construction sont à la charge des provinces, la subvention peut s'élever aux 2/3 des coûts.

Le gouvernement a examiné la question du montant qu'il pourra fournir au cours des années à venir dans le cadre du budget des Voies et Moyens, pour l'amélioration de l'infrastructure dans les zones critiques. Pour cet examen, il a tenu compte des propositions introduites par les

administrations provinciales ainsi que des possibilités de réalisation et du bien-fondé des travaux à entreprendre dans le secteur des travaux publics.

Compte tenu de ces facteurs, le gouvernement a décidé de fournir au total un montant de 190 millions de florins au titre du programme pluriennal de travaux d'infrastructure. Sur ce montant, 60 millions de florins sont destinés aux travaux de l'Etat et 130 millions de florins aux contributions de l'Etat dans le coût des travaux effectués par les pouvoirs publics subordonnés.

En vue de l'élaboration de ce programme pluriennal, le ministre des Affaires économiques a institué la commission pour le développement industriel des régions critiques. Cette commission a pour mission de donner son avis au ministre sur les questions concernant l'établissement dudit programme et sur celles relatives à la fixation des tranches annuelles. Cet organisme est composé d'un nombre restreint d'experts attachés aux départements intéressés à l'établissement et à l'exécution des programmes.

Conformément à l'avis formulé par la commission pour le développement industriel des zones critiques, le ministre des Communications et des Travaux publics et le ministre des Affaires économiques ont déjà décidé de commun accord d'accélérer l'exécution d'un certain nombre de travaux publics à charge de l'Etat. Le coût de ces travaux s'élèvera au total à 51 millions de florins.

Signalons, à titre d'exemples, l'exécution accélérée de la route nationale d'Amersfoort à Zwolle, voie d'accès principale vers le nord-est du pays, et de la route nationale du Moerdijk à Rosendaal dont l'importance est certaine pour la viabilité de la province de Zélande.

Le crédit de 130 millions de florins à charge du budget du ministère des Affaires économiques sera réparti sur 4 programmes annuels (1960-1963). Les travaux prévus pour l'ensemble du programme ne seront probablement pas terminés avant 1965.

Les projets présentés par les administrations provinciales et qui seraient susceptibles d'être incorporés dans ce plan pluriennal ont été classés en trois catégories, après l'élimination d'un certain nombre de projets au cours d'une présélection. Dans la *première* catégorie figurent un certain nombre de projets d'une importance capitale pour le développement industriel des zones critiques. Mentionnons, à titre d'exemples, un réseau de distribution d'eau pour les besoins industriels de Delfzijl et une canalisation pour l'évacuation des eaux usées dans l'ouest de la province de Groningue. Pour les projets de cette première catégorie il est prévu un programme d'investissements représentant au total 31 millions de florins, dont 19 millions à charge de l'Etat.

Dans la *deuxième* catégorie, on relève un certain nombre de travaux urgents d'infrastructure qui ont leur utilité pour l'ensemble des régions critiques. Le tableau ci-après en donne un aperçu :

Provinces	Routes de deuxième et de troisième rang, etc.	Voies de ceinture et de transit	Tunnels de chemin de fer, etc.	Voies navigables	Total	Montant à charge du département des Affaires économiques
Groningue.....	5,0	14,6	—	2,8	22,4	14,2
Frise	6,3	7,6	—	5,9	19,8	12,7
Drenthe	10,6	—	4,5	—	15,1	6,4
Overijssel	—	2,0	1,5	—	3,5	2,9
Hollande septentrionale	2,0	1,9	—	—	3,9	2,3
Zélande	5,4	—	—	—	5,4	2,7
Brabant septentrional .	6,8	1,9	—	—	8,7	4,1
Limbourg	3,9	—	—	—	3,9	1,7
Total 2 ^e catégorie.....	40,0	28,0	6,0	8,7	82,7	47,0

Les autres travaux sont ceux de la *troisième* catégorie. Celle-ci groupe un grand nombre de travaux de moindre importance, notamment des travaux d'intérêt local, pour lesquels il reste un montant de subvention de 64 millions de florins. Après consultation des administrations provinciales, chaque année, il sera opéré un choix parmi les travaux de cette catégorie.

Il n'est pas possible de chiffrer l'incidence directe des travaux d'infrastructure réalisés ou en voie d'exécution sur le niveau de l'emploi dans les zones critiques et sur la tendance spontanée et perceptible de l'étalement de l'emploi.

ad b) Le régime de primes dit « Promotion de l'implantation industrielle dans les communes pilotes », tel qu'il a été appliqué de 1952 à mi-1959, sous réserve de quelques restrictions et modifications intérimaires, aux neuf zones de développement de l'époque, visait surtout au reclassement des chômeurs. La prime prévue, limitée à 25% des coûts de construction et qui ne pouvait pas dépasser 25 florins par m² de surface utile nouvellement construite, n'était versée que lorsque, par l'entremise du service régional de l'emploi, le chef d'entreprise intéressé avait reclassé dans le processus de production, en puisant dans la réserve enregistrée de main-d'œuvre, un travailleur au moins par 50 m² de surface utile nouvellement construite.

Les résultats de l'application de ce régime, tels qu'ils ont été enregistrés au cours des années écoulées, figurent dans le tableau ci-dessous,

dans la mesure où ils peuvent être chiffrés. Dans la colonne « Nombre de travailleurs » ne figure que le nombre minimal de travailleurs du sexe masculin qu'il fallait engager, pour répondre au critère prévu par le régime de primes, en puisant dans la réserve enregistrée de main-d'œuvre. L'accroissement du nombre d'emplois industriels dans l'ensemble des zones critiques figure dans une colonne séparée (période de 1950 à 1958).

Régions de développement	Nombre d'entreprises	Montant versé	Nombre de travailleurs	Accroissement du nombre d'emplois industriels durant la période de 1950 à octobre 1957
1. Sud-ouest de la Groningue	5	54.052	52	137
2. Est de la Groningue	10	461.287	374	1.642
3. Est de la Frise	33	862.816	738	2.288
4. Sud-est de la province de Drenthe ...	32	1.045.034	871	2.915
5. Nord-est de la province d'Overijssel ..	16	315.991	278	1.015
6. Est de la Frise occidentale	9	332.941	283	624
7. Sud-ouest du Brabant septentrional..	16	876.174	713	1.820
8. Nord-est du Brabant septentrional...	17	580.692	496	2.096
9. Nord du Limbourg	9	371.704	333	1.046
Total	147	4.900.691	4.138	13.583

L'actuel régime de primes et de réduction de prix dit « Promotion de l'industrialisation dans les centres de développement », ne cherche pas avant tout à combattre le chômage structurel. Il s'agit maintenant en premier lieu d'assurer un étalement plus régulier de l'emploi industriel sur l'ensemble du pays. L'expérience a enseigné que d'autres secteurs d'activité, tels que le commerce et les transports, suivent l'exemple de l'industrie. Aussi peut-on s'attendre, comme résultat final, à une répartition plus proportionnelle de la population néerlandaise sur l'ensemble du territoire. Il faudra avant tout chercher à atténuer le solde négatif de migration des zones critiques qui, surtout dans le nord du pays, est particulièrement important.

Les résultats obtenus jusqu'à présent avec le nouveau régime de prix a dépassé de loin les premières espérances. Ce régime n'étant pas encore appliqué depuis longtemps, il n'a été promulgué que le 20 avril 1959, il n'est pas possible de fournir d'ores et déjà un aperçu des projets réalisés, comme on a pu le faire pour les résultats du régime antérieur. Une demande en obtention de prime n'étant prise en considération que lorsqu'il s'agit d'un projet concret d'établissement ou d'extension d'une entreprise industrielle, on peut néanmoins se faire une idée des résultats futurs de ce

régime en se fondant sur les demandes de primes introduites auprès du ministère des Affaires économiques.

Au 8 février 1961, il avait été introduit au total 349 demandes d'application dudit régime. A cette même date, l'examen de 249 demandes était terminé, en ce sens que le projet avait été admis au bénéfice du régime (octroi de la prime). Dans un certain nombre de cas, la prime n'a pu être octroyée, soit que le chef d'entreprise en cause avait retiré son projet pour le soumettre à un nouvel examen, soit que le projet présenté ne répondait pas aux critères prévus pour l'octroi de la prime.

La réalisation intégrale de ces 249 projets permettra de créer, suivant estimation, 17.500 nouveaux emplois. (Cette estimation n'a pas été calculée sur la base de la clause de mise au travail prévue par le régime de primes, mais sur la base d'un ouvrier par 40 m² de surface utile, en moyenne. Il est évident que ce taux ne s'applique pas à tous les cas individuels. Toutefois, si l'on considère des groupes importants de projets industriels, il est applicable à tous les nouveaux établissements ou à toutes les extensions d'entreprise d'une région critique considérée dans son ensemble ou dans les centres de développement où le nombre de nouveaux projets de caractère différent est relativement élevé). Si une suite favorable était donnée aux demandes de prime introduites mais non encore examinées, le total des emplois créés passerait à 23.000.

On trouvera dans les tableaux ci-après une ventilation de ces données pour les différentes zones critiques.

I. — OCTROI DE PRIMES

Régions critiques	Etablissements		Extensions		Total		Nombre d'emplois
	Nombre	Montant de la prime	Nombre	Montant de la prime	Nombre	Montant de la prime	
1. Nord	56	9.534.630	107	7.086.555	163	16.621.185	9.294
2. Est de la Frise occ.	4	879.140	5	228.350	9	1.107.490	560
3. Zélande	7	2.306.780	3	54.600	10	2.361.380	966
4. Sud	29	10.840.265	38	3.193.730	67	14.033.995	6.629
Total	96	23.560.815	153	10.563.235	249	34.124.050	17.449

II. — DEMANDE DE PRIMES A L'EXAMEN

1. Nord	26	4.815.060	49	2.349.690	75	7.164.750	3.940
2. Est de la Frise occ.	—	—	2	49.945	2	49.945	36
3. Zélande	—	—	—	—	—	—	—
4. Sud	6	842.375	17	1.438.430	23	2.280.805	1.478
Total	32	5.657.435	68	3.838.065	100	9.495.500	5.454

Un examen plus approfondi de ces chiffres donne lieu à un certain nombre d'observations se rapportant plus spécialement à la région critique du Nord qui englobe les trois provinces septentrionales, les parties limitrophes de la province d'Overijssel et les centres de développement de Zwolle et de Kampen. C'est en effet dans cette région que le développement a accusé le retard le plus sensible et que le problème de l'emploi était le plus aigu.

Parmi les 249 projets déjà approuvés, on en compte 163 (65%) qui seront réalisés dans la région critique du Nord. Parmi tous les projets présentés (à examiner ou en cours d'examen) on en compte 238 (68%) qui se rapportent à cette partie du pays. En ce qui concerne les nouveaux emplois à créer, les pourcentages correspondants sont respectivement de 53% et de 58%, tandis que la part qui revient au Nord dans le nombre des nouveaux établissements peut être évaluée respectivement à 58 et 64%.

On peut conclure de ce qui précède que les chefs d'entreprise s'intéressent de plus en plus au nord du pays. Cette conclusion se trouve confirmée par les demandes introduites depuis le 8 février 1961 en application du régime des primes.

ad c) Au cours des années écoulées, les subventions spéciales au titre d'initiatives de nature sociale dans les régions de développement et dans les régions critiques (politique suivie jusqu'en 1959), se sont élevées au total à 2,5 millions de florins (budget du ministère de l'Assistance sociale). En allouant ces subventions, l'Etat est intervenu dans les frais de création de locaux communautaires dans les centres urbains ou ruraux d'établissements de bains et d'aménagements sportifs. Cette action essentiellement psychologique a été entreprise en 1955.

En vue de l'octroi de subventions au titre de projets de caractère social, culturel et sanitaire dans les régions critiques, un crédit de 20 millions de florins a également été inscrit pour les années 1960 à 1963 au budget du ministère de l'Assistance sociale.

Il est à noter à ce sujet que, d'une manière générale, un tel projet ne saurait bénéficier d'une contribution de l'Etat que si 10% au moins du total des investissements sont supportés par des institutions sociales. La subvention de l'Etat ne peut jamais dépasser 50% des frais globaux d'investissement. Le solde est à la charge des communes. Le crédit accordé permettra donc approximativement de réaliser un programme portant au total sur un minimum de 40 millions de florins.

Dans l'exposé ci-dessus, il n'a pas été fait mention de quelques postes budgétaires de moindre importance, un crédit de 2 millions de florins par an, prévu pour 4 ans, au titre de contributions occasionnelles dans les frais d'aménagement de terrains industriels communaux; un crédit de 2 millions de florins par an pour l'encouragement de projets touristiques dans les régions critiques; un crédit de 0,5 million de florins par an au titre de contributions aux frais de la formation d'ouvriers non qualifiés, etc.

RAPPORT NATIONAL BRITANNIQUE

La politique adoptée par le Gouvernement britannique
pour lutter contre le chômage local
et les mesures mises en œuvre

par

S. H. LEVINE

C. B. M.

Board of Trade

Genèse de la politique adoptée

La nécessité d'une action gouvernementale, tendant à encourager l'industrie à s'implanter dans certaines régions, et à décourager son établissement dans d'autres régions, a été reconnue depuis longtemps. La première mesure législative visant à réduire le chômage local a été la loi de 1934 portant création de régions spéciales (expansion et amélioration), aux termes de laquelle furent désignés pour les régions spéciales des commissaires qui devaient s'employer à assurer l'activité économique dans les régions intéressées. Quatre régions furent classées dans la catégorie des régions spéciales, à savoir :

- 1° La côte nord-est de l'Angleterre,
- 2° L'ouest du Cumberland,
- 3° Le sud du pays de Galles et le Monmouthshire,
- 4° La zone industrielle centrale située autour de la Clyde en Ecosse.

Toutes ces régions dépendaient dans une forte mesure de certaines industries de base, notamment de l'industrie charbonnière, de la sidérurgie, de la construction navale, de la mécanique navale et de la construction mécanique qui avaient été gravement touchées par la crise des premières années 1930, laquelle était imputable d'une part à un fléchissement de la demande extérieure, et d'autre part à la contraction généralisée de la demande intérieure.

Le chômage en Grande-Bretagne avait atteint son point culminant en 1932 ; à cette époque, son taux s'élevait à 22% pour l'ensemble de la Grande-Bretagne et à environ 38% dans les régions spéciales. Mais ce dernier chiffre constituait lui-même une moyenne de plusieurs taux, dont certains étaient bien plus considérables, les plus élevés étant compris entre 70 et 80%. Il est à noter que dans toute la période comprise entre 1921 et 1937, le taux du chômage en Grande-Bretagne n'est tombé qu'une seule fois au-dessous de 10%.

L'aide que les commissaires étaient habilités à accorder aux régions spéciales en vertu de la loi de 1934 et des lois ultérieures la modifiant revêtait diverses formes. Les commissaires étaient à même d'aménager des terrains et bâtiments industriels, d'accorder une aide financière à des entreprises dont la réussite pouvait raisonnablement être escomptée, et de contribuer, pour une période de 5 années au maximum, aux frais de loyer,

etc. d'entreprises industrielles. Cependant, l'action menée au cours de la période comprise entre la promulgation de la loi et le commencement de la guerre n'avait guère pu donner de résultats. Un montant de quelque 5,5 millions de livres avait été dépensé pour des terrains et bâtiments industriels. L'aide financière, sous diverses formes, s'est élevée à environ 4 millions de a. Quelque 12.000 personnes étaient occupées dans des usines louées *£* bail par les sociétés de zoning industriel (Trading Estate Companies) créées par les commissaires. Il est peut-être intéressant de noter que la zone de la Team Valley, que des membres de la Haute Autorité ont visitée au mois de mai, était l'une des zones de ce genre créées en vertu des dispositions précitées.

Le gouvernement se rendit bientôt compte que le problème du chômage ne pouvait être résolu par le seul octroi d'une aide à certaines régions, mais qu'il devait être considéré comme un problème national de répartition industrielle. En conséquence, il a été institué, en 1937, une commission royale pour la répartition de la population industrielle.

La commission a présenté son rapport en 1939, mais les recommandations formulées par elle n'ont été prises en considération que vers la fin de la guerre. Entre-temps, les besoins de munitions et de navires avaient stimulé l'activité des industries lourdes situées dans les régions spéciales et, de ce fait, avaient de nouveau rendu celles-ci prospères. Dans le même temps, l'industrie avait été éparpillée dans ces régions, tant pour des raisons stratégiques que pour tirer profit de la main-d'œuvre existante : non seulement cette déconcentration industrielle avait procuré des emplois dans les régions considérées, mais encore elle avait permis aux travailleurs qui y résidaient d'apprendre les techniques que nécessitent les branches les plus nouvelles de l'industrie transformatrice.

En 1944, le Gouvernement du Royaume-Uni a précisé dans un livre blanc la politique qu'il entendait suivre en matière d'emploi. Le gouvernement y exposait son intention de résoudre le problème du chômage local en améliorant le rendement des industries de bas edu pays, en stimulant l'implantation de nouvelles entreprises afin de diversifier la situation industrielle des régions particulièrement vulnérables au chômage, et en supprimant les obstacles s'opposant à la migration des travailleurs d'une région à l'autre et à leur passage d'une profession à l'autre.

Législation antérieure

Pour autant qu'il s'agit de la diversification des branches d'activité, cette politique a trouvé sa consécration législative dans la loi de 1945 sur la répartition industrielle. Ladite loi établissait une liste de certaines

zones appelées régions d'expansion, où devaient être exercés les pouvoirs que conférait la loi. Les régions d'expansion initiales étaient constituées par les anciennes régions spéciales, dont certaines avaient été un peu agrandies. Mais la loi prévoyait également l'inscription sur la liste d'autres régions « susceptibles d'être particulièrement touchées par le chômage » et, par la suite, cinq nouvelles régions d'expansion furent instituées, à savoir : le Wrexham (1946), le sud du Lancashire (1946), la région de la Mersey (1949), une partie des Highlands (1949) et le nord-est du Lancashire (1953).

Les principaux pouvoirs conférés par la loi et par les textes législatifs ultérieurs étaient les suivants :

(i) Le Board of Trade était habilité à acquérir des terrains et à construire des usines en vue de la location à des industriels.

(ii) Le Trésor avait pouvoir pour accorder des subventions ou des prêts à des entreprises déjà établies dans les régions d'expansion, ayant des projets dans ce sens.

A ceci s'ajoutaient diverses autres mesures d'encouragement de moindre importance ; c'est ainsi que des dispositions furent prises pour contribuer aux frais de déménagement et de réinstallation des travailleurs essentiels et des personnes à leur charge, cela dans l'intérêt des entreprises nouvellement implantées dans ces régions.

A côté de ces mesures d'encouragement — et revêtant dans les débuts une importance plus grande que celles-ci — il faut citer le contrôle exercé par l'octroi des permis de construire. Pendant la période 1945-1947, ces permis étaient délivrés aisément pour les régions d'expansion, mais ils faisaient l'objet d'un examen sévère lorsque la construction était projetée dans une autre partie du pays. Au cours de cette période, où les terrains industriels étaient limités, et où il existait une très forte demande pour les produits de toutes sortes, on estimait évidemment que le fait de pouvoir obtenir un permis de construire faisait plus que compenser les inconvénients qui pouvaient résulter de l'implantation dans une région d'expansion.

Une nouvelle forme de contrôle fut introduite en 1948. La loi de 1947 sur l'aménagement du territoire (ainsi que la loi écossaise correspondante) disposait que la construction de tout bâtiment industriel couvrant une superficie de plus de 5.000 pieds carrés était interdite, sauf délivrance préalable, par le Board of Trade, d'un certificat de développement industriel précisant que « la construction nouvelle en question était compatible avec la répartition appropriée de l'industrie ».

C'est ainsi que toute personne sollicitant de l'autorité locale l'autorisation d'édifier un bâtiment industriel — construction nouvelle ou agran-

dissement d'un bâtiment existant — devait fournir préalablement un certificat délivré par le Board of Trade, attestant que la création de ces nouveaux locaux était conforme aux nécessités d'une répartition appropriée de l'industrie. Notons que cette exigence s'applique à l'ensemble du territoire de la Grande-Bretagne. Les seules limitations sont, *primo*, l'exemption dont bénéficient les bâtiments ou les agrandissements couvrant 5.000 pieds carrés au moins — cette clause visant à éviter que l'appareil administratif ne soit surchargé par suite de l'obligation d'examiner de très nombreux cas peu importants — et *secundo*, la non-application de cette disposition aux immeubles administratifs, aux maisons d'habitation ni aux autres bâtiments à usage non industriel. Un autre document fournit certaines précisions sur la méthode adoptée pour exercer ce contrôle.

La dernière phase de l'évolution historique a commencé en 1958. Un ou deux ans auparavant il était apparu que certaines parties des régions d'expansion classées n'accusaient plus un chômage important ou ne couraient plus aucun risque particulier à cet égard. Par décision administrative, les pouvoirs conférés par la loi sur la répartition industrielle n'étaient plus exercés dans ces districts, bien que, pour des raisons de convenance, ceux-ci fussent maintenus officiellement sur la liste. D'autre part, certains districts — la plupart de faible étendue, dont beaucoup de villes côtières — accusaient un taux de chômage relativement élevé. Ces districts ne présentaient aucune analogie avec les régions d'expansion initiales, et il était estimé inopportun de les classer dans cette catégorie. Ils étaient de faible étendue et dispersés, leur situation pouvait se modifier rapidement à la suite de la création de nouvelles industries ou de la fermeture d'industries existantes, bref il fallait appliquer une méthode plus souple aux districts de ce genre. En conséquence, la loi de 1958 sur la répartition industrielle (financement de l'industrie) — qui est entrée en vigueur en juillet 1958 — conférait des pouvoirs pour l'octroi d'une aide financière à des entreprises s'implantant dans ces districts, mais les pouvoirs en matière de construction d'usines ne leur était pas applicable. La loi n'énumérait pas les districts en question, mais se contentait de préciser que les pouvoirs conférés par elle pouvaient être utilisés « dans toute localité où, de l'avis du Board (of Trade), il existe un taux de chômage élevé, susceptible de persister ». Le pouvoir conféré par la loi consistait à accorder une aide financière pour tout projet propre à réduire le chômage, pourvu que le projet fût économiquement sain en lui-même, et que l'entreprise intéressée ne fût pas en mesure de se procurer les fonds aux conditions requises en faisant appel à d'autres sources. Les projets non industriels, hôtels par exemple, entraient désormais en ligne de compte.

Cette loi de 1958 mettait le gouvernement en mesure d'accorder une aide aux districts qui, à un moment donné, en avaient le plus besoin, et elle fournissait un instrument souple permettant d'adapter cette aide à la variation des besoins. Elle aboutissait toutefois à une situation compliquée. Dans certaines régions d'expansion, on pouvait en effet obtenir à la fois un permis de construire des bâtiments industriels et une aide financière ; dans d'autres régions de ce genre, bien que les autorités eussent le pouvoir d'accorder des permis de construire des usines et d'accorder une aide financière, ces pouvoirs n'étaient utilisés qu'à titre exceptionnel ; enfin dans certains districts situés en dehors des régions d'expansion, on pouvait obtenir une aide financière, mais non l'autorisation de construire une usine.

La loi de 1960 sur l'emploi local

En conséquence, les textes législatifs actuellement en vigueur (contenus dans la loi de 1960 sur l'emploi local, entrés en vigueur le 1^{er} avril 1960) n'apportèrent pas de nouvelles modifications aux lois sur la répartition industrielle, mais abrogèrent celles-ci et les remplacèrent par un texte législatif unique. C'est le Board of Trade qui est chargé d'appliquer cette loi, dont voici les dispositions essentielles.

La loi confère au Board of Trade certains pouvoirs (qui sont exposés ci-dessous) qu'il peut exercer « en tenant dûment compte d'une diversification appropriée des branches d'activité à l'effet de créer au profit d'une zone d'expansion déterminée des emplois répondant aux besoins de ladite zone ». Elle définit comme suit la notion de la zone d'expansion : « toute région située en Grande-Bretagne qui, de l'avis du Board of Trade, accuse un taux de chômage élevé, ou se trouvera probablement dans ce cas dans un délai tel que l'exercice des pouvoirs du Board s'avère opportun, ce chômage étant (dans les deux cas) susceptible de persister ».

Comme on le verra, la loi n'énumère pas les zones d'expansion, ni ne précise le taux de chômage devant être considéré comme élevé. De la sorte, le mécanisme possède toute la souplesse possible. Le Board peut à tout instant, par décision administrative, modifier la liste des zones d'expansion, soit par adjonction, soit par radiation. La liste actuelle couvre environ 13% de la main-d'œuvre potentielle de la Grande-Bretagne : la proportion des travailleurs qui, résidant dans des zones d'expansion, sont enregistrés comme chômeurs, est évidemment plus élevée, étant donné que le taux du chômage dans ces zones atteint presque le triple de la moyenne nationale.

Certaines des autres phrases contenues dans les extraits cités plus

haut appellent quelques commentaires pouvant présenter un intérêt. Les mots « étant susceptible de persister » et « se trouvera probablement dans ce cas dans un délai tel que l'exercice des pouvoirs du Board s'avère opportun » engagent le Board of Trade à tenir compte non seulement du taux de chômage actuel, mais encore des prévisions pour l'avenir. Une région ayant accusé généralement un chômage considérable, mais où plusieurs entreprises auraient l'intention de construire des usines nouvelles ou d'agrandir leurs usines existantes, ne saurait être considérée comme une zone d'expansion. Inversement, une région où le chômage ne serait ordinairement pas grave, mais où la fermeture de quelques houillères serait imminente, entrerait dans cette catégorie. De cette façon, le Board serait en mesure de commencer, dès avant la fermeture des mines, l'élaboration de projets visant à créer d'autres emplois, alors que, s'il ne pouvait exercer ces pouvoirs qu'au moment où sévirait un chômage grave, plusieurs mois risqueraient de s'écouler avant que des locaux adéquats puissent être fournis à un autre employeur.

On remarquera que le but dans lequel le Board est habilité à exercer ses pouvoirs consiste à créer des emplois appropriés au profit d'une zone d'expansion. Les emplois ne doivent pas être créés obligatoirement sur le territoire de cette zone. Il arrive souvent qu'une zone d'expansion ne possède pas de terrains industriels convenables, alors que de tels terrains existent dans une région avoisinante. Si le Board a la certitude que le personnel destiné à l'usine située sur un territoire attenant, ou une bonne partie de ce personnel, sera recruté dans la zone d'expansion, il est en droit d'estimer que la création d'emplois dans cette usine est profitable à la zone considérée. L'expression « emplois appropriés » met le Board en mesure de tenir compte des catégories disponibles de la main-d'œuvre en chômage. C'est ainsi qu'il pourrait refuser par exemple d'exercer ses pouvoirs en vue de la création, dans une zone comptant parmi ses chômeurs un nombre élevé d'anciens mineurs, d'une usine qui occuperait principalement des femmes. Enfin, les termes « en tenant dûment compte d'une diversification appropriée des branches d'activité » visent à mettre l'accent sur les difficultés particulières qui existent dans les régions dépendant trop d'une seule industrie, par exemple les charbonnages. Dans la pratique, toute entreprise s'établissant dans une région tributaire d'une seule industrie et connaissant un chômage considérable est supposée exercer son activité dans une autre branche d'activité. Mais ces termes font ressortir qu'il est important de veiller à ce que la crise affectant une industrie ou une branche d'activité, n'ait pas de répercussions trop graves dans un district déterminé.

En examinant l'éventualité d'un exercice de ses pouvoirs, le Board

est tenu de prendre en considération le coût de l'opération par rapport aux emplois créés. Il ne s'ensuit pas naturellement que les entreprises présentant un niveau élevé de mécanisation soient désavantagées ; au contraire, il est probable qu'elles ont le meilleur rendement et ouvrent de ce fait les meilleures perspectives d'un emploi stable et permanent. La disposition considérée vise à empêcher que les fonds publics ne soient gaspillés pour le financement de projets qui, bien que leur réalisation soit onéreuse, ne procurent que peu d'emplois supplémentaires. Une autre sauvegarde est constituée par le fait que le Board est obligé de tenir compte de la répercussion que pourrait avoir l'octroi d'une aide à une zone au détriment d'une autre. Le cas extrême serait constitué par l'octroi d'une aide à une entreprise afin de lui permettre de quitter une telle zone pour s'implanter dans une autre, sans que cette opération se solde par un nombre supérieur d'emplois.

Zones d'expansion

Il y a actuellement près de 50 régions classées dans la catégorie des zones d'expansion ; elles comprennent un huitième environ des travailleurs assurés de la Grande-Bretagne. Elles sont très variées, certaines d'entre elles étant des zones très peuplées, dont la prospérité a été atteinte par suite de changements à long terme intervenus dans la structure industrielle du pays, d'autres constituant de petites poches de chômage, dont la plupart sont éparpillées dans la région côtière, et dont certaines ne comptent que 2 à 3.000 travailleurs assurés. A une extrémité de l'éventail, nous trouvons Glasgow qui, avec les comtés avoisinants, groupe près d'un million de travailleurs assurés. A l'autre extrémité se trouvent des zones comme celle de Cornouailles, qui sont largement tributaires du tourisme et ne seront sans doute jamais fortement industrialisées. (L'Irlande du Nord a un taux de chômage élevé, mais la loi sur l'emploi local ne s'applique pas à ce territoire qui, dans ce domaine, a une législation qui lui est propre).

Quelques-unes des zones d'expansion, notamment dans le Nord-Est, en Ecosse et dans le sud du pays de Galles, comprennent des localités ou des parties de localités où le nombre des emplois fournis par les charbonnages a diminué. Cependant, dans aucune région les anciens mineurs ne représentent un pourcentage élevé de l'ensemble des chômeurs. Cet état de choses est dû pour une grande part à la politique du National Coal Board, qui s'est attaché à faire en sorte que la réduction nécessaire de la production soit réalisée en limitant au possible les perturbations sociales. Les effectifs ont été réduits par la limitation du recrutement, des stocks

considérables de charbon ont été constitués, l'extraction à ciel ouvert a été réduite de moitié (cette mesure pouvant être prise sans entraîner de perturbations sociales notables). D'autre part, la fermeture de charbonnages et les concentrations de sièges d'extraction ont été réalisées par étapes, afin de réduire au possible les incidences fâcheuses. De la sorte, on a pu, au cours des deux dernières années, diminuer les effectifs d'environ 100.000 travailleurs sans créer des excédents considérables de main-d'œuvre. Dans tous les cas où cela était faisable, les besoins de main-d'œuvre des charbonnages en voie de développement ont été couverts par des transferts de mineurs provenant de houillères touchées par des mesures de fermeture. Le nombre des travailleurs encore en chômage à la fin de la période de 41 semaines pendant laquelle le Board verse aux travailleurs en surnombre des indemnités compensatrices hebdomadaires a été minime ; la plupart d'entre eux étaient groupés dans des agglomérations isolées.

En dressant ses plans concernant l'évolution future des charbonnages, le National Coal Board a tenu compte des incidences sociales des régions en régression, et a établi ses programmes en conséquence. A cet effet, on a réglé le taux d'expansion de telle sorte que le rythme de la régression des autres régions ne soit pas trop rapide. Les services ministériels et le Board ayant entretenu des contacts étroits, le gouvernement a été informé à l'avance des variations que les perspectives concernant l'emploi étaient susceptibles de subir dans les bassins houillers. Mais si, grâce à ces mesures, la recherche d'emplois pour les mineurs en chômage n'a pas constitué un problème majeur, la limitation de l'accès à cette industrie de nouveaux travailleurs a donné naissance au problème du placement, dans d'autres industries, d'un grand nombre de travailleurs qui, sans cela, auraient été embauchés par les mines. Il s'agissait ainsi d'un problème général de l'emploi et non exclusivement d'un problème du réemploi des anciens mineurs.

Pouvoirs permettant d'accorder une aide aux zones d'expansion

Les principaux pouvoirs que détient l'Etat pour encourager des entreprises à s'implanter dans des zones d'expansion sont les suivants :

a) Le pouvoir, détenu en vertu de la législation antérieure, d'acquérir des terrains et de construire des usines en vue de leur location à des industriels, est maintenu. Notons en passant que ce pouvoir porte désormais aussi sur des locaux non industriels, ce qui permet au Board de faire construire, le cas échéant, des bureaux ou des hôtels par exemple ; en fait, il n'a pas encore été fait usage de ce pouvoir. L'appareil administratif créé

par la loi pour la mise en œuvre de ce pouvoir comprend trois « Industrial Estate Management Corporations » (sociétés pour la gestion de zones industrielles), une pour l'Angleterre, une pour l'Ecosse, et une pour le pays de Galles, auxquelles ont été transférés les actifs des Trading Estate Companies (sociétés de zoning industriel) par l'intermédiaire desquelles le gouvernement avait mené son action tant avant qu'après la guerre.

Les usines du Board of Trade présentent pour un industriel deux avantages. *Primo*, étant en mesure de louer une usine, il n'a pas besoin d'engager ses disponibilités à des fins de construction (les baux sont généralement passés pour une période de 21 ans). *Secundo*, les loyers à verser au Board of Trade sont calculés non pas sur la base du coût économique, mais sur celle d'un loyer négocié entre l'occupant et l'expert du district, sur la base d'une somme raisonnable telle qu'elle résulterait d'un accord entre un vendeur et un acheteur consentants. Alors que, dans les régions très industrialisées, le prix d'une usine achevée tend à dépasser de loin son coût de construction, cela en raison de la valeur du terrain due à sa rareté et de la demande d'usines existant dans cette région, la situation tend à être inverse dans les régions accusant un chômage important. Par suite de la faiblesse de la demande, la valeur des usines tend à décliner et, de ce fait, le prix d'une usine une fois achevée est inférieur à son coût de construction. Dans ces conditions, il est avantageux pour une entreprise de pouvoir louer une usine dont le loyer soit basé non pas sur son coût de construction, mais sur sa valeur une fois achevée.

Le Board of Trade est également habilité à construire des usines en vue de leur vente à crédit, contre un taux d'intérêt raisonnable, l'amortissement étant échelonné sur une période de 15 à 20 ans. Lorsque l'industriel intéressé a besoin d'une usine d'un genre particulier, qui ne trouverait pas facilement un autre acquéreur, le Board of Trade préfère construire plutôt sur cette base qu'en vue d'une location, car, dans cette dernière éventualité, il risquerait, au bout de 21 ans, de rester avec une usine invendable sur les bras.

Un document intitulé « Organisation et fonctions des Industrial Estate Management Corporations », rédigé par la délégation du Royaume-Uni, fournit quelques précisions sur la procédure appliquée pour la mise en œuvre de ces mesures.

b) La loi sur l'emploi local confère au Board of Trade un pouvoir entièrement nouveau, lui permettant d'octroyer une « aide à la construction » à des entreprises construisant elles-mêmes leurs bâtiments. Le montant de la subvention est calculé sur la base de la différence entre le coût évalué de la construction d'une usine répondant dans une mesure raisonnable aux besoins de l'entreprise, et la valeur qu'aurait sur le marché libre

l'usine éventuellement terminée. La loi est ainsi conçue pour mettre sur un même pied l'industriel qui préfère construire sa propre usine et celui louant une usine de l'Etat. Pour tenir compte de tout élément de plus-value imprévue, le montant de la subvention est fixé à 85% de ladite différence. On constatera qu'en fait, le montant de la subvention équivaut *grosso modo* à la valeur capitalisée de l'avantage locatif dont bénéficie le locataire d'une usine du Board of Trade.

Avant de pouvoir accorder une subvention, le Board of Trade est tenu d'obtenir l'accord du Trésor, et de prendre en outre l'avis d'une commission consultative créée en vertu de la loi. Cette consultation permet de recueillir un avis indépendant portant sur la valeur intrinsèque du projet et, de ce fait, sur les chances de voir se créer, à la suite de sa réalisation, des emplois stables et permanents.

c) Le pouvoir, conféré par la législation antérieure, d'octroyer une aide financière aux entreprises fournissant des emplois dans des zones d'expansion est maintenu, mais alors que ce pouvoir était exercé précédemment par le Trésor, il est désormais détenu par le Board of Trade. La commission consultative dont il était fait état plus haut sous b) examine chaque cas qui lui est soumis comme méritant d'être pris en considération, afin de déterminer si « l'entreprise a de bonnes chances de pouvoir être poursuivie avec succès sans aide supplémentaire de ce chef ». Si l'examen de ce point donne un résultat positif, elle formule une recommandation à l'adresse du Board of Trade, précisant le montant de l'aide à accorder, ainsi que les conditions dont il convient de l'assortir. Il n'est pas permis au Board of Trade de s'écarter de ces recommandations. Il doit, soit les accepter telles quelles, soit les rejeter entièrement. Le Board of Trade est ainsi à l'abri des pressions exercées par certains demandeurs. Il ne peut agir sans la recommandation de la commission, ni dans un sens non conforme à celle-ci.

L'aide recommandée par la commission peut prendre la forme de prêts ou de subventions. La forme utilisée le plus souvent est celle des prêts, qui couvrent en fait 90% de l'aide accordée jusqu'à présent par la commission et son prédécesseur. Les prêts portent un intérêt qui, normalement, correspond sensiblement au taux commercial le plus avantageux, mais le versement de l'intérêt peut être supprimé ou différé pour la durée d'une période initiale, pendant laquelle l'entreprise procède à la mise en marche de la production. Le remboursement est étalé sur une période raisonnable et, de façon analogue, la date du premier versement est souvent différée jusqu'à ce que la production de l'entreprise soit susceptible d'avoir atteint son plein régime. Des subventions sont accordées pour les dépenses initiales exceptionnelles, par exemple pour le déménagement de l'outillage d'une

usine à une autre, ou pour les travaux d'aménagement du nouveau terrain. Les dépenses doivent être exceptionnelles en ce sens qu'elles doivent résulter du fait que le développement s'effectue sur l'emplacement considéré, et initiales en ce sens qu'elles constituent un débours unique, et non pas répété. On trouvera dans un autre document de plus amples précisions sur la mise en application de cette disposition et de celle visée sous b).

d) Des mesures peuvent être prises en ce qui concerne les terrains abandonnés, inesthétiques ou négligés, situés dans des zones d'expansion. La présence de tels terrains — tout particulièrement susceptibles d'exister dans les régions où se trouvent des mines désaffectées — fait souvent obstacle à l'implantation dans ces secteurs d'industries nouvelles. Les mesures ne peuvent être prises que si, de l'avis du Board of Trade, le déblaiement du terrain inesthétique aura pour effet de supprimer l'obstacle et de faciliter ainsi la création d'emplois dans la région. Lorsque le gouvernement a la certitude que tel est le cas, il peut être accordé des subventions aux autorités locales pour les frais de déblaiement du terrain (mais non pour ceux qu'entraîne la construction de bâtiments sur ce terrain), ou bien, en dernier ressort, le gouvernement peut faire procéder lui-même à cette tâche. Le terrain à déblayer ne doit pas nécessairement être destiné à la construction d'usines : il suffit qu'il soit utilisé pour la création d'une commodité qui favorisera la construction d'usines dans le voisinage.

e) Un autre pouvoir, institué en vertu de la législation antérieure, et maintenu par la loi sur l'emploi local, est celui qui permet de contribuer à la réalisation des viabilités. Les ministres compétents sont habilités à accorder des subventions ou des prêts pour le financement de l'amélioration des viabilités dans des zones d'expansion, lorsqu'ils sont convaincus qu'une telle amélioration contribuera à atteindre les buts fixés par la loi, à savoir la création d'emplois. Dans le passé, cette aide a porté sur les égouts, l'évacuation des eaux résiduaires et l'adduction d'eau, et l'on s'attend à ce que, à l'avenir aussi, elle porte principalement sur ces viabilités. Mais on pense qu'elle sera également octroyée, occasionnellement, pour l'amélioration des voies d'accès, le renforcement de ponts, etc. Ces mesures d'aide n'entrent pas dans le cadre des plans nationaux, mais visent à contribuer à la création de commodités locales, dont l'amélioration facilitera la création d'emplois.

f) Il y a lieu de mentionner deux autres pouvoirs :

i) En vertu de la loi de 1958 sur le logement (dispositions financières), le ministre compétent est habilité à octroyer des subventions aux autorités locales en ce qui concerne les logements destinés à satisfaire « les besoins

urgents de l'industrie ». Chaque logement bénéficie, pendant 60 ans, d'une subvention s'élevant à £ 24 par an. Ceci s'applique à l'Angleterre et au pays de Galles, mais des dispositions similaires sont applicables à l'Ecosse. La subvention peut être versée à des autorités locales dans les zones d'expansion, pour les logements destinés à des travailleurs-clé venant d'autres régions et dont dépend la réalisation du projet et, par suite, la création d'emplois pour la population locale. Le Board of Trade délivre un certificat attestant que le projet, pour la réalisation duquel les logements sont recherchés, exige la présence d'un certain nombre de travailleurs-clé dont on ne dispose pas sur place. L'entreprise intéressée peut alors demander aux autorités locales de fournir les logements nécessaires, et celles-ci, si elles décident d'accéder à cette demande, peuvent alors réclamer la subvention.

ii) En vertu de la loi de 1948 sur l'emploi et la formation, le ministre du Travail est habilité à octroyer des subventions pour la formation afin de faciliter le transfert, l'entretien, l'assistance sociale et la réinstallation des travailleurs et des personnes à leur charge, dans le cas où des travailleurs sont mutés par leurs employeurs à la suite d'une décision prise par ceux-ci de transférer leur entreprise totalement ou en partie dans une zone d'expansion, ou d'agrandir une entreprise qui y avait déjà été transférée. Ces mesures doivent être appliquées afin de contribuer à atteindre l'objectif visé par la loi, en ce sens que les travailleurs sont des travailleurs-clé, dont la présence est nécessaire pour faciliter la création d'emplois dans une zone d'expansion.

Efficacité des mesures mises en oeuvre

Il est indubitable qu'en créant des emplois dans les régions déprimées et en détournant l'industrie des régions souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, ces mesures ont, dans l'ensemble, donné des résultats appréciables. A la fin du mois de mai 1960, les Management Corporations géraient environ 1.100 usines, dont quelques-unes étaient encore en voie de construction, la plupart étant cependant déjà occupées par des locataires. La construction de ces usines a coûté environ 80 millions de £, et elles occupent un peu plus de 200.000 travailleurs. Jusqu'à cette même date, des aides financières, atteignant un montant total de près de 30 millions de £ avaient été accordées à 250 entreprises. Les emplois procurés par ces dernières se sont accrus à diverses époques, et il se peut que leur nombre actuel présente un notable écart, soit en plus, soit en moins, par rapport aux évaluations initiales des entreprises. Mais ils constituent à coup sûr un apport très substantiel aux 200.000 travailleurs occupés dans les usines données en location par le Board of Trade.

Sur le plan du chômage, les répercussions sont évidemment bien plus importantes. Les indications fournies plus haut portent uniquement sur les emplois directs et ne tiennent pas compte des activités auxiliaires, par exemple les magasins, services (tels que blanchisseries) et commodités qui ont été créées ou agrandies dans le voisinage afin de répondre aux besoins des travailleurs et de leurs familles. Il n'a pas non plus été tenu compte des entreprises qui ont été attirées par ces zones en raison de la prospérité croissante de celles-ci, sans avoir bénéficié elles-mêmes de l'aide gouvernementale.

On constatera que l'édification d'usines a entraîné une dépense presque triple de celle engagée au titre de l'aide financière directe. Il a déjà été expliqué que, durant les premières années d'après-guerre, qui étaient caractérisées par une grande pénurie de bâtiments, une faible capacité de production et une forte demande intérieure et extérieure, une usine était très convoitée, quel que fût son emplacement. Or, dans la situation de concurrence actuelle, ceci n'est plus vrai dans la même mesure. Par ailleurs, nous n'avons pas encore d'expérience quant à la force d'attraction qu'aura la facilité, récemment créée, d'une subvention à la construction. Ainsi, l'expérience acquise au Royaume-Uni ne saurait permettre une conclusion certaine quant à la valeur relative des mesures d'encouragement existantes.

Il est cependant permis d'affirmer que l'instrument particulier le plus important dont dispose le gouvernement du Royaume-Uni est celui qui permet de contrôler la construction industrielle au moyen du certificat de développement industriel. Il va de soi qu'il est impossible d'apporter ici une preuve statistique. Il est pris note des demandes de certificat satisfaites et rejetées, de la région intéressée, ainsi que du nombre des emplois prévus. Mais les demandes rejetées ne représentent qu'une fraction — probablement faible — du développement qui aurait été réalisé si le contrôle n'existait pas. De nombreuses entreprises qui seraient désireuses de s'établir dans une région surpeuplée, ou d'agrandir leurs bâtiments existants dans une telle région, ne sollicitent pas un certificat de développement industriel, soit parce qu'elles savent d'avance que cette demande serait rejetée, soit parce que le Board of Trade, répondant à une demande officieuse d'information, leur a fait savoir qu'une demande de certificat serait rejetée. On est *fondé à présumer* que la plupart des entreprises qui se sont établies dans une région de sous-emploi en tant que locataires d'usines gérées par le Board of Trade, ou en tant que bénéficiaires d'une aide financière, n'en auraient rien fait si elles avaient pu obtenir un certificat de développement industriel dans la région de leur choix. Il n'est pas douteux que des entreprises ayant un besoin urgent de fonds seraient

disposées à s'implanter dans une zone d'expansion moyennant une aide financière, mais les entreprises de ce genre ne sont généralement pas susceptibles de fournir des emplois permanents.

Le fait de voir se refuser un certificat de développement industriel, ou de savoir qu'une demande présentée en vue de l'obtention d'un tel certificat serait rejetée, n'amène évidemment pas toujours l'entreprise intéressée à s'implanter dans une zone d'expansion. Plusieurs autres possibilités s'offrent à elle :

- a) Elle peut décider de ne procéder à aucune extension de ses locaux. Elle peut abandonner l'espoir de disposer de débouchés plus importants, ou modifier ses aménagements, ou encore acquérir des éléments de construction.
- b) Elle peut attendre jusqu'à ce qu'une usine existante soit disponible.
- c) Elle peut s'implanter dans une région où elle peut obtenir un certificat de développement industriel, mais non l'aide accordée dans les zones d'expansion.

Le Gouvernement du Royaume-Uni n'est investi d'aucun pouvoir pour orienter l'industrie vers une région déterminée, pas plus qu'il n'a celui de diriger la main-d'œuvre. La question de savoir si le refus de délivrer un certificat de développement industriel à une entreprise incitera celle-ci à s'implanter dans une zone d'expansion, est fonction de l'appréciation commerciale de l'entreprise, qui pèsera les avantages probables de la transplantation au regard de ses inconvénients, réels ou imaginaires. En période d'expansion, certaines entreprises jugeront sans doute que cela vaut la peine de s'établir dans une zone d'expansion, compte tenu des facilités qui leur sont offertes dans cette éventualité. Dans une période où les perspectives apparaissent peu brillantes, il se peut qu'elles estiment le risque trop grand et recherchent la sécurité.

On se demandera quelle est l'expérience acquise par les entreprises qui, souvent à contre-cœur, se sont implantées dans des zones d'expansion. Il est impossible de tirer une conclusion formelle. De l'avis général, les entreprises ont constaté que les inconvénients résultant de prix de transport plus élevés, de l'éloignement des débouchés, de la formation de la main-d'œuvre, de la scission de la direction, etc. apparaissent dans la réalité moins graves qu'il n'était prévu, cependant que les avantages, notamment la disponibilité de la main-d'œuvre, semblent plus importants. L'indication la plus claire est celle fournie par les entreprises qui, ayant implanté une filiale dans une zone d'expansion, constatent par la suite que leurs produits sont moins demandés et qu'elles se trouvent dans l'obligation de réduire leur activité. Certaines entreprises ont réagi à cette situa-

tion en fermant la filiale et en concentrant la production dans l'usine-mère, mais de tels exemples sont rares et cette solution n'a pas toujours été retenue. Dans l'ensemble, on ne saurait guère affirmer que la rentabilité d'une entreprise, une fois établie dans une zone d'expansion, y soit plus faible qu'ailleurs. D'autre part, plusieurs entreprises ont jugé inespérés les résultats de l'opération. S'il n'en était pas ainsi, la politique considérée se trouverait condamnée. En effet, les gouvernements successifs du Royaume-Uni ont souligné que le pays, en tant que grande nation commerçante, se devait avant tout d'être un fabricant et un vendeur efficace de ses produits, et qu'en conséquence la politique d'aide aux zones d'expansion devait être pratiquée de façon à éviter toute incidence fâcheuse sur le rendement industriel. C'est là l'objectif que vise la politique que je me suis efforcé d'exposer.

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

2626/ 2/ 61/ 1